صنع السياسات العامة

تأليف

الدكتور جيمس أندرسون

جامعة هيوستن -تكساس

ترجمة

الأستاذ الدكتور عامر الكبيسي

دكتوراه الادارة العامة - جامعة تكساس



دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة

مقدمة المؤلف

حظيت دراسة السياسة العامة باهتمام بالغ وتداول واسع من لدن علماء السياسة في السنوات الأخيرة. فكثيرون هم الذين أبدوا رغبة أو أسهموا فعلاً في دراستها وتحليلها والانشغال بتخصصاتها الفرعية، كما أن المدارس والبرامج التي كرست لتدريسها والبحث فيها في تزايد مستمر. وقد تبلورت المنظمات والهيئات المتخصصة بدراساتها وظهرت المجلات العلمية المتخصصة بقضايا السياسات العامة وموضوعاتها فأصبحت متاحة للدارسين، ونذكر منها على سبيل المثال مجلة تحليل السياسات ومجلة علم السياسات ومجلة دراسات السياسات.

وعلى الرغم من هذا الاهتمام المتزايد بالسياسات العامة فلا يزال عدم الاتفاق قائماً حول ما يقصد بالسياسة العامة وحول كيفية دراستها وحول شرعية اهتمام علماء السياسة بموضوعاتها. فهناك من يرى أن العمليات وليس السياسات هو ما ينبغي على علماء السياسة أن يركزوا عليه، وهناك من لا يعير انتباهاً لمثل هذه التساؤلات مؤكدين ضرورة الخوض في تفاصيل العمليات والسياسات العامة من جانب المختصين بالعلوم السياسية، ونحن مع هؤلاء ولهم نقدم هذا الكتاب.

فمدخل السياسات العامة في العلوم السياسية يهتم بكلا المجالين معاً؛ فالأول يركز على مشاكل السياسات العامة كالتضخم وتكافؤ الفرص في التشغيل أو بالعلاقات مع الاتحاد السوفيتي ومن ثم يأتي الاهتمام بما تم عمله وكيف تم ذلك وما هي انعكاساته ونتائجه. فدور المؤسسات والعمليات والعناصر السياسية مثل دور الرأي العام، كلها تؤخذ بنظر الاعتبار لكونها تساعد في تحديد نوع الفعل الصادر من الحكومة إزاءها.

ولقد اعتمدت في هذا الكتاب مدخل صنع السياسات العامة وتحليلها لكونه يعالج ويتناول جميع الصعوبات المحيطة بالحقل علماً أننا لن نطرح إجابات نهائية أو حقائق مطلقة حول الموضوع ولن نتناول المحتوى الذي تتناوله السياسات العامة على

الرغم من الإشارة لبعضها في الفصل الخامس. وبقراءة هذا الكتاب يمكن للطالب الدارس الحصول على قدر أفضل لفهم واستيعاب وتحليل الصعوبات التي تعترض صنع السياسات العامة المستقبلية.

وأود أن أشكر مساعدة ألن ستون وبروس أوبينهايمر من جامعة هيوستن وجون مورمن من جامعة أريزونا على تعاونهم في إعداد هذه الطبعة.

المؤلف: جيمس أندرسون

جامعة هيوستن

مقدمة المترجم

على الرغم من كثرة الكتب العلمية التي كتبت ونشرت حول موضوع السياسات العامة في الأدبيات الغربية وظهور العديد من الدوريات التي تولي اهتمامها بالبحوث والدراسات الميدانية والتحليلية المتعلقة بها والتي ظهرت بعد نشر هذا الكتاب، فإن مكتبتنا العربية لا تزال تخلو من أي كتاب عنها ناهيك عن غياب الدوريات ومحدودية المقالات والبحوث التي تعنى بهذا الموضوع على صعيد أقطارنا العربية وحتى مطلع العقد الأخير من القرن العشرين.

وترجمتنا لهذا الكتاب تعد محاولة متواضعة للتعريف بهذا الفرع الحيوي من فروع الإدارة العامة ولفت الأنظار إلى ماهيته وأهميته وتعميق المعرفة بتحليل السياسات العامة ومناهجها وأدواتها التي لم يعد بالإمكان التغاضي عن ممارستها والخوض في ميادينها.

والذي نأمله هو أن يكون نشر هذا الكتاب خير عون لطلبة الإدارة العامة، ولراسمي السياسات العامة، وأن يؤدي نشره باللغة العربية إلى تشجيع طلبتنا وباحثينا على تحمل مسؤوليتهم للنهوض بالبحوث والدراسات المعمقة حول السياسات العامة في أقطارنا العربية بعامة وعلى صعيد قطرنا العراقي بخاصة، وأن يخضعوا سياستنا المتعلقة بالتنمية الشاملة للتحليل والتعليل والتقويم ويتابعوا خطوات صنع السياسات وتنفيذها ويتبادلوا المشاكل والتحديات التي تواجه القيادات السياسية والإدارية، أو تحول دون تحقيق الطموحات والأهداف الرامية إليها. ولا بد هنا من توجيه الشكر للدكتور خالد الهيتي الذي راجع مسودة الكتاب وأبدى بعض الملاحظات حول ترجمة بعض المصطلحات والنصوص، وكذلك الدكتور جميل نصيف الذي راجع الكتاب كخبير للسلامة اللغوية.

أ. د عامر الكبيسي

قطر، الدوحة، ١٩٩٨

جدول المحتويات

الفصل الرابع

تنفيذ السياسات

الفصل الخامس

السياسات العامة

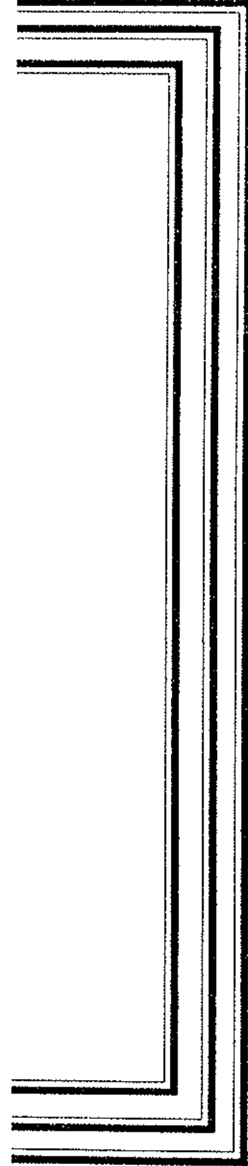
الفصل السادس

أثر السياسة: التقويم والتغيير

الفصل السابع

دراسة السياسة العامة والمصلحة العامة





الفصل الأول

دراسة السياسة العامة

الفصل الأول
دراسة السياسة العامة

نتيجة للتدخل الأمريكي في جنوب شرق آسيا خلال الستينات والسبعينات فإن أكثر من خمسة وأربعين ألف جندي أمريكي فقدوا حياتهم وآلاف متعددة منهم جُرحوا وعشرات المليارات من الدولارات أُنفقت في هذه الحرب التي دارت رحاها في الهند الصينية وعلى مجهودها الحربي، وقد نظمت المظاهرات واضطر العديد من الشباب الأمريكي إلى دخول السجون أو الهجرة إلى كندا بسبب رفضهم الالتحاق بخدمة الجيش والمشاركة في الحرب، كما تزايدت النقمة والكراهية للحكومة من جانب مواطنيها وفقد أغلبيتهم ثقتهم بها.

وقد كان من الصعب تقدير الأثر السلبي الذي تركته هذه الحرب على أمريكا ناهيك عن أثرها على جنوب شرق آسيا وبقية أقطار العالم.

كما إن ابن المدينة الأمريكي الذي يسوق سيارته في الطريق السريع ويضطر إلى قضاء ساعات من الانتظار وخلال أوقات الازدحام مسجوناً بسيارته، هو الآخر يعاني من تأثير السياسة العامة المتنوعة التي ركزت على الطرق السريعة وساعدت على إبقاء أسعار الوقود منخفضة وأهملت النظام المروري ونظام النقل العام وساعدت على توسع المدن وانتشارها، في حين أن سياسات عامة أخرى بديلة للنقل يمكن أن تحقق نتائج أفضل لو تمت مناقشتها. وباختصار إن نظام الطرق الحالي المعوق للاتصالات ليس طبيعياً، وهذه المشاكل الناجمة عنه ليست عفوية بل نجمت عن السياسات العامة التي اتُخِذَتْ بالتعاقب.

والتحدث عن السياسات العامة أمر شائع في الحياة العامة ومثلما هو شائع في

قائمة الدرس، وقد يستخدم المصطلح في إطاره الواسع (كالسياسة الخارجية الأمريكية) أو (السياسة الاقتصادية السوفيتية) أو (السياسة الزراعية في أوروبا الغربية) أو يستخدم في إطار ضيق جداً كالسياسة المتعلقة بإزالة الجليد من الطرقات. فهي إذن ليست موجهة لفرد أو لأحد بذاته وإنما هي تؤثر بعمق في نمط الحياة للمواطنين عامة.

وبعامة فإن مصطلح (السياسة) يستخدم للإشارة إلى سلوك الفاعل سواء كان مسؤولاً حكومياً أو لجنة أو جهة رسمية أم مجموعة منهم لتعمل في نطاق أو نشاط معين وهو معنى يلائم شيوع المصطلح في أوساط العامة. لكن ما نحتاجه هنا ونحن نتناول تحليل السياسات العامة وعملية صنعها هو تعريف يتصف بمزيد من الدقة ليسهل الفهم والتواصل بين الدارسين.

ما السياسة العامة؟

إن أدبيات العلوم السياسة مليئة بتعريفات هذا المصطلح، وكل من أسهم في إعطاء تعريف ما لا بد أنه حاول أن يكون أدق من غيره ممن انتقدوا تعريفاته؛ ولكن قليلة هي التعريفات التي سنذكرها أو نعول عليها لعدم ملائمتها موضوعنا. الذي نبحث عنه هو تعريف أو مصطلح علمي (Operational Concept) يمكن تحديد خصائصه.

هناك تعريف واسع للسياسة العامة يقول بأنها: «العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها»(1)، وهذه السعة والشمولية تجعل أغلب الدارسين غير متأكدين من حقيقة المعنى وربما لا يسعفهم بأي تصور.

وتعريف آخر يقول: إن السياسة العامة هي: «تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل»(2)، وهو تعريف فيه بعض الصحة ولكنه لا يتناول الاختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلاً، بل إنه قد ينصرف إلى أعمال لا تدخل ضمن السياسة العامة

كتعيين شخص أو منح شهادة. أما رجارد روز (Rose) فعرف السياسة بأنها: «سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً»، وأن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة[3]، كما إن تعريف روز يتضمن الفكرة المهمة القائلة بأن السياسة ليست قراراً بفعل شيء وإنما برنامج أو نسق من الأنشطة غير المحددة. وأخيراً دعونا نقف عند تعريف كارل فردريك (Friedrich) والذي يقول: «إن السياسة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود»[4]، فالسياسة هنا موجهة نحو أهداف وهذا ما يجعل فيها سلوكاً هادفاً وموجهاً على الرغم من أن أهداف الحكومة قد يصعب فرزها أحياناً على وجه التحديد، وأن المطلوب من السياسة هو بلورة ما يتم فعله وليس مجرد افتراض أو مقترح يمكن أخذه.

ومع مراعاة الصعوبات التي تثيرها التعريفات أعلاه نطرح تعريفنا لها: «فالسياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع»، فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزاً للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل.

والسياسة العامة هي تلك التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة، كما يقول ديفيد ايستن، من جانب النظام السياسي، وهؤلاء عادة هم المشرعون والقياديون والحكام والملوك والرؤساء والمجالس والهيئات العليا، إنهم هم المسؤولون وهم الذين يتمتعون بالسلطات لرسم السياسات والتصرف في إطار صلاحياتهم التي تكون عامة مقيدة ومحددة وليست مطلقة[5].

ولا بد هنا من تحديد بعض المفاهيم للسياسة العامة كما عرفت هنا وعلى الوجه التالي :

1- إنها تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين ، فالسياسات العامة في ضوء الأنظمة السياسية لا تتضمن أشياء تحدث تواً.

2- إنها تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة المنقطعة ؛ إنها على سبيل المثال تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين .

3- وتشمل السياسات العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة أو لمعالجة التضخم أو لمعالجة مشكلة السكن ولا تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله ، فعندما ترجو الحكومة أرباب العمل أن يرفعوا من مستوى أجور العمال ويحسنوا أوضاعهم المعاشية ثم تترك الأمر لهم فلا يفعلون شيئاً ، فإن هذا الرجاء لا يسمى سياسة عامة لتحديد الأجور . إن الوعود والأماني شيء والسياسة العامة شيء آخر .

4- وقد تكون السياسة العامة إيجابية في صياغتها مثلما تكون سلبية ، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين وقد تنهى عن القيام بتصرفات غير مرغوبة أو قد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه . فالحكومة قد تتبنى مثلاً سياسة (عدم التدخل) المسماة بـ: (Laissez Fair) أو رفع اليد (Hands off) في ميدان أو قطاع ما أو إزاء ظاهرة محددة بذاتها ، فهي في كل هذه الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان أو على المعنيين بهذه الأمور .

وأخيراً فإن السياسة العامة لا سيما في شكلها الايجابي ، أي : الآمرة ينبغي أن تكون شرعية وقانونية حتى تصبح ملزمة للخاضعين لها ، كتلك التي تنص على دفع

الضرائب والرسوم، وهذا ما يحتم صدورها عن الجهات المخولة بذلك وعبر المراحل والخطوات التي يستلزمها تحقيق الشرعية. ويمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق حينما يجزأ إلى أصنافه مثل مطالب السياسة العامة، القرارات، التصريحات، المخرجات، العوائد وليس من الضروري أن تظهر هذه الأصناف بنفس التسلسل في الواقع العلمي، ومع ذلك سنعرضها بإيجاز.

مطالب السياسة:

وتشمل كل ما يُطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، وذلك للتحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه ما. وهذه المطالب تتراوح بين الإلحاح على الحكومة لفعل شيء ما والمقترحات المحددة المطالبة بفعل محدد ذاته، كأن تكون المطالبة من جانب بعض النقابات للعمل بوقف الإدارة عن تسريح عمالها أو كف بعض النقابات عن التدخل في شؤون الإدارات[6].

فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة إلى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتعد نقطة البدء في دراسة عملية صنعها.

قرارات السياسة:

وتشمل ما يصدره الموظفون العموميون المخولون بإصدار الأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي. فقرار مجلس النواب الأمريكي عام 1890 بلائحة شيرمان يعتبر قراراً سياسياً، كذلك القرارات الصادرة عام 1911 والمسماة بسياسة عدم الثقة (Antitrust Policy). فقرارات كهذه ربما تتعارض مع العديد من القرارات الروتينية اليومية المعتمدة على تطبيق سياسة عامة، كتلك القرارات الصادرة عن إدارة المحاربين القدماء التي تحسم حقوقهم وتعد بمئات الألوف. فقرارات السياسة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.

تصريحات السياسة:

وهي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهه نحوها، وقد تكون هذه المقالات غامضة أحياناً، ونلمس ذلك في اختلاف وجهات النظر أثناء تفسير ما يرد على لسان الرؤساء في أمريكا وفرنسا وروسيا من أقوال وعبارات وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية حول قضايا التلوث البيئي أو قضايا الطاقة أو غيرها من التصريحات.

مخرجات السياسة:

وهي الانعكاسات المحسومة الناجمة عن السياسة العامة وفي ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يتلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية، ولا تشمل الوعود والنوايا والأموال المستحصلة من الضرائب والطرق التي يتم إنجازها والخدمات المقترحة والقيود التي ترفع من تبادل السلع، كلها أمثلة على مخرجات السياسة. وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.

وهنالك قوانين كثيرة مسطرة في الكتب والوثائق القانونية، وفيها يتناول تفاصيل منظمة للحياة كتلك المتعلقة بالترفيه والمتع أيام الأحاد (العطل الأسبوعية) تظل غير مطبقة، وإن ما يحدث فعلاً بعيد عما تستوعبه السياسة العامة المتخذة.

عوائد السياسات:

وهي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة والتي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل. وسياسات الرفاهية مثال يمكن أن يضرب لقياس الحصيلة المتحققة هنا من خلال المبالغ المقترحة

فعلاً للمستفيدين من هذه السياسة، وكذلك عددهم ومعدل ما يحصل عليه كلٌ منهم. ولكن ما حصيلة ذلك العمل وتلك المساعدات؟ هل أدت إلى زيادة الأمان لدى الأفراد وزيادة المتعة والارتياح عندهم أم إنها قللت من مبادراتهم ونشاطاتهم؟ وهو سؤال قد يصعب الإجابة عليه ولكن إثارته قد تساعدنا على فهم العلاقة بين السياسة والمتحقق الفعلي والنهائي منها، وهو ما ينبغي مراعاته من جانب محللي السياسة العامة وصانعيها، وهي تساعدنا على التأكد مما إذا كانت السياسات العامة تصب في الوعاء الموجهة إليه وتتوصل إلى الأهداف التي شرعت من أجلها أم لا، وهذا التساؤل يدخل في تقييم السياسات العامة التي سيخصص لها فصل لاحق.

لماذا ندرس السياسة العامة:

اعتاد علماء السياسة سواء في تدريسهم أو في بحثهم على الاهتمام بالعمليات السياسية للتشريع مع التحليل والانتخاب إضافة إلى اهتمامهم بعناصر النظام السياسي مثل الرأي العام والجماعات الضاغطة، وهذا لا يعني أنهم لا يهتمون بالسياسة ولكنهم يركزون على السياسة الخارجية والسياسات المدنية لحقوق الإنسان والحريات العامة وتلك التي يسميها سالزبري (Salisbury) بالسياسات الدستورية، وهي السياسات الموجهة للعديد من القرارات المحددة للسلطات الفدرالية وسلطات الولايات والمدن المحلية(7). كما يهتم آخرون منهم بما ينبغي أن تفعله الحكومات من أعمال تدعو لها السياسات العامة، فهم بذلك يحكمون قيمهم في حقلهم الأكاديمي خلافاً لما يراه علماء السياسة المعاصرون الداعون إلى جعل علم السياسة محايداً وموضوعياً، وهم بذلك يهتمون بدراسة السياسة العامة باعتبارها عملية ونشاط تخضع للتعليل والتحليل وفرز الأسباب والمسببات، وهذا ما يؤكده ثوماس داي (Dye) قائلاً: «إن علم السياسة يتضمن أيضاً دراسة السياسة العامة كمضمون يحلل القوى المجتمعة الضاغطة والخطوات الإجرائية والمؤسسية التي تمر بها والنتائج التي تترتب عليها سواء على النظام السياسي أو على المجتمع المستفيد، إضافة إلى الأعراض الجانبية غير المتوقعة التي تنجم عنها»(8).

والأسئلة الآتية تعد من بين الاهتمامات التي ينبغي لعلماء السياسة الإجابة عليها :

- ما هو المضمون الحقيقي لسياسة عدم الثقة؟
- ما تأثيرات السياسات العامة للتصنيع والتمدن على مستوى الرفاهية؟
- كيف يؤثر تنظيم المجلس البرلماني على طبيعة ومضمون السياسات الزراعية العامة؟
- هل إن الانتخابات تؤثر على اتجاهات السياسة العامة؟
- هل لبرامج الرفاهية علاقة أو ارتباط بالاستقرار السياسي؟
- مَنْ المستفيد من سياسة الضرائب أو من برامج التجديد الحضري ومَنْ هم غير المستفيدين؟

وهذه الأسئلة تقودنا إلى السؤال الرئيسي المطروح في بداية هذا الجزء : لماذا ندرس السياسة العامة؟ أو لنضعه بلغة أخرى لماذا ننشغل بتحليل السياسات العامة؟ فالجواب المقترح هو أننا ندرسها لأسباب علمية ومهنية وسياسية(9) .

الأسباب العلمية:

يمكن دراسة السياسات العامة لاكتساب معرفة أكبر حول مصدرها وعملياتها وجذورها والمراحل التي مرت بها ومدى أهميتها للمجتمع ، وهذه المعلومات بدورها تزيد من فهمنا للنظام السياسي والمجتمع بعامة فهي تعتبر متغيراً مستقلاً أو متغيراً تابعاً للتحليلات العلمية في حقل السياسة . فحين تكون السياسة العامة متغيراً تابعاً فإن اهتمامنا ينصب على العوامل السياسة والبيئية التي تسهم في صياغة مفهومها . فمثلاً كيف تتأثر السياسة العامة بتوزيع السلطات بين الجماعات الضاغطة والمؤسسات الحكومية ، كيف يؤثر معدل الدخل القومي والتحضر في توجيه السياسة

العامة؟ أما حين نتعامل مع السياسات العامة بوصفها متغيراً مستقلاً فإن التركيز يتحول نحو تأثير السياسات العامة على النظام السياسي والبيئة . فكيف تدعم السياسات العامة النظام السياسي والخيارات المستقبلية التي يتطلع إليها؟ وما هو تأثير السياسة في الكينونة الاجتماعية؟ هذه الأسئلة تشكل محور الاهتمام هنا .

الأسباب المهنية:

يفرق دون برايس (Price) بين المقولة العلمية التي تهدف إلى كشف المعرفة والمقولة المهنية التي تتمحور حول تطبيق المعرفة العلمية وتوظيفها في معالجة المشاكل والظواهر المجتمعية[10] .

ولن نقحم أنفسنا بمعضلة قائمة عما إذا كان علماء السياسة ملزمين بشرح ووصف أهداف السياسات العامة ، وهي قضية يختلف حولها المعنيون بين داع لذلك ورافض بحجة أن عالم السياسة لا يختلف عن أي مواطن آخر في مناقشة الهدف النهائي للسياسة العامة . ولكن الذي لا يوجد خلاف بشأنه هو أننا كلما زادت معرفتنا بالعوامل التي أدت إلى صنع السياسة العامة وبالنتائج المترتبة عليها ، زادت قدرتنا على معرفة ما يتعين على الأفراد والجماعات والمنظمات أن تفعله لتحقيق أهداف سياساتهم العامة . وهذه المعلومات توجهنا نحو نوعية السياسات المطلوبة لتحقيق أهدافنا ، وكذلك لمعرفة القوى والمتغيرات المجتمعية والسياسية التي نوظفها لصنع تلك السياسات العامة . بمعنى آخر إنها تساعدنا على القول إذا كنا نريد منع الاحتكار الاقتصادي فلا بد أن نفعل كذا وكذا . فالأسئلة من هذا النمط علمية في طابعها وتستلزم دراسة علمية وما من شك في أن تغير المعرفة العملية يُعدّ من مستلزمات التصدي للمشاكل الواقعية التي تعاني منها المجتمعات .

الأسباب السياسية:

كذلك تمت الإشارة إلى أن الاختلاف في وجهات النظر حول دور علماء السياسة في مناقشة أهداف السياسات العامة . فالغالبية ترى أن دورهم يقتصر على

تشخيص تلك السياسات الأنسب والأفضل للوصول إلى الأهداف المتفق عليها، في حين أن آخرين يرون أن علماء السياسة لا يمكنهم أن يغضوا أعينهم عن الواقع ومشاكله وأن يكونوا بلا قيم تحدد مواقفهم من الأهداف المطروحة لتقرير الأهداف الأنسب. وكما هو معروف فإن هناك عدم اتفاق حول ما يعتبره المجتمع سياسة صحيحة أو حول الغرض الصحيح للسياسة، فجهود علماء السياسة تتركز في تسليط الأضواء على ما هو صحيح. ولا بد لنا هنا من التمييز ظاهرياً بين تحليل السياسة وتأثير السياسات العامة، فالأولى تركز على فحص ووصف الأسباب والآثار المترتبة على السياسة، فيمكن أن تحلل صنع ومضمون وتأثير سياسات معينة. على سبيل المثال، في الحقوق المدنية أو التجارة الدولية دون محاولة الموافقة عليها أولاً. أما تأثير السياسة (Policy Advocacy) فتركز على ما تريد الحكومة أن ترسمه أو تصنعه من سياسات، وكيفية مشاركة الآخرين وإقناعهم وامتصاص معارضتهم لها. فالمرشح لوظيفة حكومية يمكن أن يكون أداة فاعلة في نصرة السياسات العامة، فالرئيس كارتر وجيرالد فورد كمرشحين للرئاسة عام 1976 كانا يطرحان تفضيلاتهما على السياسات العامة الخارجية والداخلية. وكتابنا هذا يركز على تحليل السياسة العامة وليس على مناصرتها وتفضيلها.

لغلق باب النقاش هنا لا بد من الإشارة إلى أن لتحليل السياسات العامة ثلاث اهتمامات أساسية هي:

1- أنها تشرح السياسة موضوع البحث والتحليل ولا تقرر السياسة المناسبة.

2- أنها تتبنى المنهجية العلمية الاجتماعية لتحديد أسباب ونتائج السياسات العامة.

3- يتم التركيز هنا على تطوير نظريات عامة وصادقة تتعلق بالسياسات العامة وصنعها مما يجعل الوسائل التي تقترحها قابلة للتطبيق في المنظمات والهيئات العامة لرسم السياسات(11).

وبذلك تصبح عملية تحليل السياسة علمية من جانب ومراعية للظروف والمشاكل الواقعية المحيطة بها من جانب آخر، فالتحليل ضمن الإطار المعياري أو ضمن الإطار الواقعي ليسا خيارين يمكن تفضيل أحدهما على الآخر.

نظريات اتخاذ القرار:

إن علماء السياسة والعلوم الاجتماعية طوروا عدد من النماذج والمداخل والمفاهيم والخطط لتحليل السياسات العامة وعناصرها الفرعية وعلى رأسها اتخاذ القرارات. بل إن التنظير حول السياسات العامة يزيد على اهتمامهم بالدراسة الميدانية لها، علماً أن التنظير وما يطرحه من نظريات ومنطلقات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الاتصالات وتقديم الايضاحات اللازمة لفهم وصنع وتنظير السياسات العامة، فبدون هذه النظريات الإرشادية والمعايير المنهجية يتعذر التحليل والتركيز على العناصر الأساسية أو تحديد المعلومات اللازمة لذلك. وقد يتيه المحلل في ميادين السياسة المتفرعة التي تبعده عن غرضه، فالذي نجده ونصل إليه يعتمد جزئياً على ما نبحث عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحتة.

وفي هذا الجزء وما يتبعه من صفحات سنتناول عدداً من المفاهيم والنماذج الشائعة في دراسة السياسة العامة دون أن نحاول تقرير ما هو الأنسب والأصح منها، ولكن قبل ذلك نحتاج إلى التمييز بين صنع القرار وصنع السياسة، وهو ما يفتقر في أدبيات الإدارة والسياسة وحتى حين نجده فقد يفتقر للدقة. فصنع القرار يتضمن اختياراً بعد المفاضلة بين بدائل متنافسة بنظريات صنع القرارات تتناول الكيفية التي يتم بموجبها هذا الاختيار.

أما السياسة وفقاً لما عرفناه من تعريفات وللتعريف الذي يطرحه هذا الكتاب «فهي برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية تثير الاهتمام». فصنع السياسة يتضمن إطاراً أو حلقات عمل موزعة عبر سقف زمني

ونحتاج إلى قرارات روتينية وأخرى إبداعية وإجرائية، فالسياسة العامة يتعذر تعريفها بأنها قرار فردي، فبرنامج العمل هو الذي يعرف السياسة ويميزها وليس الحادثة المفردة أو المستقلة.

وسنعرض هنا ثلاث نظريات لاتخاذ القرارات تركز على المراحل وعلى النشاطات الداخلة في اتخاذ القرارات، وهي تفسر كيف تتخذ القرارات من قبل الأفراد والجماعات، وهي قابلة للتطبيق. ولكونها تطرح توجيهات حول كيفية اتخاذ القرارات، فإنها قد تعد معيارية؛ وسوف لن يكون التمييز بين النظريات التطبيقية والنظريات المعيارية سهلاً كما نلاحظ هنا.

نظريات الرشد الشاملة Rational - Comprehensive

وهي من أكثر النظريات انتشاراً وربما قبولاً، وهي تتناول العناصر الآتية:

1- إن متخذ القرار يواجه مشكلة محددة وهي قابلة لأن تحاصر وتدرس، وهي جديرة بالاهتمام مقارنة بالمشاكل الأخرى.

2- إن الأهداف والقيم والمقاصد التي تقود متخذ القرار واضحة ومرتبة تبعاً لدرجة أهميتها.

3- إن البدائل المختلفة لمواجهة المشكلة قد فحصت وحددت.

4- إن النتائج المتوقعة من اختيار البدائل قد طرحت في إطار العوائد إلى الكلفة.

5- إن كل بديل وما يتوقع عنه من نتائج يمكن مقارنته مع البدائل الأخرى.

6- وأخيراً فإن متخذ القرار سوف يختار البديل الذي يضاعف إمكانية تحقيق الغرض، والقيم، والأهداف.

إن نتائج هذه العملية بخطواتها هي التوصل إلى قرار رشيد يوصل إلى الأهداف المقصودة، غير أن هذه النظرية تعرضت للنقد، حيث يقول جارلس لندبلوم

(Lindblom) : إن متخذي القرارات لا يواجهون مشاكل محددة ومشخصة ومفرزة من غيرها، لذلك فإنهم بحاجة إلى جهد لتشخيص المشكلة وتحديدها، فمثلاً حين يقول الناس: إن الأسعار تتصاعد بسرعة، ولا بد من التحرك للوقوف بوجه التضخم، ترى ما المشكلة هنا؟ هل يتعلق الأمر بتزايد الطلب؟ أو بقلة العرض من المنتجات والخدمات أو بتدخل الدولة في الاتحادات والتسعير وبالسيكلوجية التضخمية أو بمزيج من هذه العوامل؟. إن التصدي هنا لا ينصب على التضخم، بل على الأسباب المولدة للتضخم، وهي عديدة وقد يتعذر حصرها، فتحديد المشكلة من جانب متخذ القرار يعد مشكلة بذاته.

والنقد الثاني لنظرية الرشد والشمولية يتلخص بالقول بأنها ليست واقعية بمتطلباتها من متخذ القرار، فإنها تفترض أنه قادر على جمع المعلومات اللازمة لجميع البدائل المرتبطة بالمشكلة أو يملك مثل هذه المعلومات، وأن بإمكانه تحديد التوقعات لكل بديل تحديداً دقيقاً مثلما يتمكن من تحديد التكاليف والمتطلبات ليقارن بين الكلفة والإيراد لهذه البدائل المتعددة. في حين أن تأمله هذه العناصر والمكونات المطلوبة لها سيقنعه أن هناك محددات وعوائق تحول دون تحققها على الوجه المطلوب، ومن هذه نذكر: محدودية الوقت، صعوبة الإحاطة بالمعلومات الوافية، ما يترتب على التوقعات المستقبلية إضافة إلى تعذر إجراء الحسابات الدقيقة للمفاضلة بين البدائل، وهذا الأمر سيظل صعباً حتى لو تم استخدام الجهاز المعجزة المسمى بالحاسوب الآلي في إجراء هذه الخطوات. ولا نريد أن نضخم هذه المشكلات وما يتصل بها من انتقادات كما يفعل البعض، ولكن لا بد من الاعتراف بأن من حق أي متخذ قرار مهما كان رشيداً أن يعفى من فعل المستحيل أو توقع الخطأ منه.

إضافة إلى ما تقدم، فإن المظهر القيمي لنظرية الرشد خضع للكثير من الانتقادات، فمتخذو القرارات الحكوميون كثيراً ما يواجهون اختلافاً في المواقف حسب اختلاف القيم ووجهات النظر التي يتأثرون بها. وقد يخلط متخذو القرارات

بين قيمهم الذاتية وقيم الجماهير ، كما أن الفرز بين الحقائق والقيم لا يمكن التوصل إليه في التطبيق ، فقد يؤيد البعض إقامة سد على المياه المنحدرة للسيطرة على الفيضان بينما يرى البعض الآخر بقاء هذه المياه لاعتبارات بيئية وجمالية ، ولا يمكن الفصل بين الفريقين بمجرد تحكم الحقائق العملية والحسابات المادية ، نظراً لأن القيم هنا لها اعتباراتها القيمية .

وأخيراً فإن هناك مشكلة التكاليف غير المنظورة (Sunk Costs) ، فالقرارات السابقة والالتزامات التي تفرضها الاستثمارات المرتبطة ببرامجها قد تغفل بعض البدائل التي تعذر التنبؤ بها سواء على المدى البعيد أم القريب . فإقامة نظام للرعاية الصحية الجماهيرية الذي يستوجب نفقات باهظة لا يسهل التراجع عنه في المستقبل القريب ، كما أن إقامة مطار في مكان لا يسهل تغييره ونقله إلى مكان آخر حين تكتشف السلبيات الناجمة عنه .

النظرية التراكمية Incremental

إن هذه النظرية طُورت لتلافي الانتقادات الموجهة إلى نظرية الرشد والشمولية ، أو الصعوبات التي تواجه تطبيقها ، كما إنها أكثر وصفية وتوضيحية بالنسبة لمتخذي القرارات الحكومية(12) .

ويمكن تلخيص النظرية هذه بالطريقة الآتية :

1- إن اختيار الأهداف والمقاصد والتحليل العلمي للتصرفات المطلوب تحقيقها هي متداخلة فيما بينها وليست مستقلة أو منفصلة .

2- إن متخذ القرار يأخذ باعتباره بعض البدائل فحسب وليس جميعها ، وهذه البدائل تظل غالباً متأثرة بالسياسات الحالية وتترك لها هامشاً كبيراً .

3- وعند تقييم البدائل المطروحة فإن التركيز يكون على عدد من نتائج البديل المهمة والمحددة .

4- إن المشكلة التي تواجه متخذي القرار قابلة لإعادة التحديد وإن تعريفها يراجع بين الحين والآخر، والتدريجية والتراكمية تسمح بإعادة النظر في العلاقة بين الأهداف والوسائل لتسهيل السيطرة على المشكلة.

5- لا يوجد قرار منفرد ولا حل صحيح بعينه للمشكلة الواحدة، والاختيار الجيد للقرار هو الذي تتفق كل التحليلات عليه، وليس بالضرورة أن تتفق على أن هذا القرار هو الأمثل والأحسن للوصول إلى الأهداف المتفق عليها.

6- إن القرار التدريجي هو علاجي ويحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر ويستجيب بظروفه أكثر من كونه منطلقاً للتغيير في الأهداف الاجتماعية المستقبلية.

ويقول لندبلوم: إن التراكمية والتدريجية تمثل العملية النموذجية لاتخاذ القرار في المجتمعات التعددية كالولايات المتحدة الأمريكية.

فالقرارات والسياسات هي حصيلة لـ (أعطِ وخذ)، واتفاق بين عدد من المشاركين الحزبيين في عملية الصنع والاتخاذ. والتدريجية تعد مقبولة سياسياً لأنها تسهل الوصول إلى الاتفاق في المواضيع المختلف عليها بين الجماعات، ويصبح البرنامج المعدل والمكيف هو الأنسب بدلاً من الالتزام بالطريقة القائلة: «احصل على كل شيء أو لا شيء» (All or Nothing). وطالما أن متخذي القرارات في ظل ظروف عدم التأكد حيث يتعاملون مع التوقعات المستقبلية لتصرفاتهم، فإن القرارات التدريجية تقلل من أخطاء عدم التأكد ومن تكاليف المغامرات التي قد تتخذ لها القرارات البديلة. والنظرية التدريجية تتلائم مع الواقع الذي يتميز بمحدودية الوقت المتاح لمتخذ القرارات ومحدودية المعلومات والقدرات لديه لاتخاذ القرارات البديلة[13].

والأكثر من ذلك فإن الناس بطبيعتهم عمليون وواقعيون فهم لا يبحثون عن الحلول المثالية والقرارات التي يتعذر تنفيذها ويفضلون الحلول الواقعية والممكنة، وباختصار فإن النظرية التدريجية يمكن أن تسهم في صنع قرارات عملية ومقبولة ومحدودة.

النظرية المزدوجة Mixed - Scaning

يتفق عالم الاجتماع أتزيوني مع النقد الموجه إلى نظرية الرشد الشمولية، كما أنه يطرح انتقاداته للنظرية التراكمية[14].

فهو يقول على سبيل المثال: إن القرارات التدريجية تسهم في خدمة مصالح الفئات المتنفذة والجماعات المستفيدة في المجتمع على حساب الفئات الضعيفة والأقليات التي تغمط حقوقها أو تهمل. كما أن اهتمام القرارات التدريجية بالتوقعات القريبة المدى سيؤدي إلى الاستقرار والاستمرار على الأوضاع الحالية، ويحد من الإبداع والتجديد في المجتمع. والنقد الآخر هو أن القرارات الكبيرة المتعلقة بظروف استثنائية كالحرب يقع خارج نطاق النظرية التدريجية، ولذلك فإن الحاجة قائمة لاتخاذ قرارات عميقة وأساسية لتكون محركة للقرارات التدريجية.

ويطرح أتزيوني نظريته المزدوجة لاتخاذ القرارات التي توفق بين الجذرية والتدريجية، و تمكن من اتخاذ سياسات تحافظ على النظام القائم وتعمق التوجه نحو التغيير، ويعزز رأيه بالمثال الآتي: لنفرض أننا نريد وضع نظام للتنبؤات الجوية حول الطقس وللمحيط الجوي حول الأرض، فإن الطريقة الرشيدة تتطلب نصب آلات التصوير المتعددة لرصد ومراقبة الأجواء المحيطة وفي أوقات مختلفة لتسجيل التغيرات بصورة دورية. وعندها سيتطلب الأمر التعامل مع معلومات وفيرة وهي تتطلب جهداً في التحليل، وهي تتجاوز إمكانياتنا المتاحة لمعرفة تقلبات الرياح وتشكل الغيوم وحركتها واتجاهات الأعاصير وكميات الأمطار المتوقع سقوطها. أما الطريقة التدريجية فإنها تكتفي بمراقبة الأجواء المحيطة والقريبة وتقتصر على رصد التغيرات الطارئة على الطقس الاعتيادي تاركة المعلومات التي قد تكون ضرورية لو أردنا معرفة الطقس في المناطق البعيدة.

إن النظرة المزدوجة تتضمن عناصر من كلا الطريقتين باستخدامها آلتي تصوير، إحداهما ذات عدسة عريضة ترصد كل أجزاء السماء ولكن بدون تفاصيل أو بدون

تركيز دقيق، أما الأخرى فتركز عدستها على المناطق التي كشفتها الآلة الأولى وأوضحت ملامحها بأنها تحتاج لتصوير أدق وأوضح. وإذا كانت هذه النظرة المزدوجة ستخفق في تشخيص المناطق التي يمكن أن تحدث فيها تقلبات لكنها تحتاج إلى آلة تصوير أدق وأشمل، فإنها لن تخفق في تشخيص التقلبات ومواقعها في مناطق غير مألوفة كما تفعل الطريقة التدريجية(15). فالطريقة المزدوجة تسمح لمتخذي القرارات بتوظيف الطريقة الرشيدة الشاملة والنظرية التدريجية في المواقف المختلفة، ففي ظل ظروف معينة تكون التدريجية مناسبة أكثر من الشاملة وفي ظروف أخرى يكون العكس هو الصحيح، وهذه الطريقة التوفيقية تنسجم أيضاً مع قدرات متخذي القرارات وقابلياتهم المختلفة. وبعامة فكلما كان متخذو القرارات أكثر قدرة لتنفيذ قراراتهم اتسعت نظرتهم التي يخوضون غمارها وكلما كانت نظرتهم أعمق وأدق كانت قراراتهم أفضل.

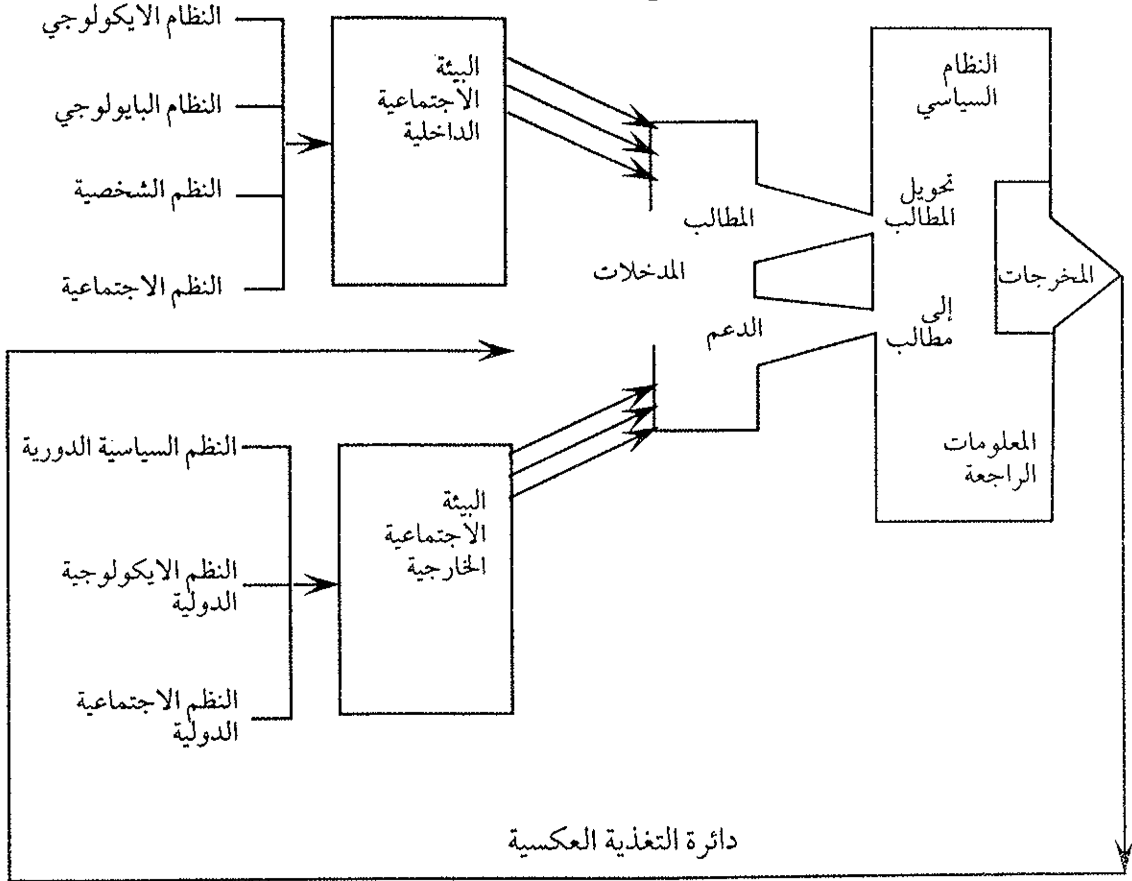
النظرة المزدوجة هي نظرة توفيقية بين النظرتين السابقتين، وهذا واضح من شرح اتزيوني للكيفية التي تستخدم بها عملياً، وهي تعمق فهمنا للتباين في الظروف التي تتخذ فيها القرارات إضافة إلى تباين نطاقها وتأثيرها.

حول معايير القرار وقيم متخذيه:

سواء كانت عملية اتخاذ القرار وفق الطريقة الرشيدة أو التدريجية أو المختلطة فإن الذين يختارون بين البدائل لا بد أن يعتمدون على قاعدة ما لصنع قرارهم. وإذا كانت بعض القرارات تتخذ عشوائياً أو عفوياً أو أحياناً بالصدفة أو أن ترددهم يصبح بذاته قراراً، فإن القرارات المهمة وهي كثيرة تتخذ بوعي وتصميم؛ وفي هذه الحالة يكون السؤال هو: ما هي المقاييس (القيم أو المعايير) التي تفرض نفسها على متخذ القرار؟.
ما من شك أن هناك العديد من العوامل التي يراعيها متخذ القرار السياسي، وهي عوامل اجتماعية واقتصادية وقانونية إضافة إلى الضغوط الزمانية والمكانية والبيئية،

القرارات وتسهل فهمها وعملياتها، فإنهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي، ومع أن أغلبها لم يوضع خصيصاً للتحليل بذاته فإنها يمكن أن توظف فعلياً لهذا الغرض. فالطرق المنهجية التي سيتم باختصار هنا تشمل نظرية النظم ونظرية الجماعة ونظرية النخبة والنظرية العملية الوظائفية والنظرية المؤسسية. وفائدة هذه النظريات تتوقف على استخدامها في دراسة الظواهر السياسية وتعميق الفهم والوعي لأسبابها وجذورها ومضاعفاتها إضافة إلى فائدتها في رسم وإقرار السياسات العامة التي هي موضوع بحثنا.

نموذج ايستن للنظام السياسي



المصدر: كتاب ديفيد ايستن: إطار للتحليل السياسي 1965، ص11 .

نظرية النظم السياسية Political System Theory

قد ينظر إلى السياسة العامة على أنها استجابة النظام السياسي إزاء الحاجات والمطالب المطروحة عليها من جانب البيئة. والنظام السياسي كما يُعَرّفه ديفيد ايستن مركب يضم مؤسسات وأنشطة مترابطة ومحددة في المجتمع تصنع قرارات ملزمة التنفيذ من قبل المجتمع[17]، و تمثل المطالب والدعم والمدخلات المقدمة إلى النظام من البيئة. وبيئة النظام تشمل كل الظروف والأحداث الواقعة خارج حدود النظام السياسي، والمطالب هي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف من أجل إشباع مصالحهم. والدعم يتمثل في استسلام الأفراد والجماعات لنتائج الانتخابات ودفع الضرائب وإطاعة القوانين وقبول القرارات والتصرفات الصادرة عن النظام السياسي وهو يستجيب للمطالب. هذا التوزيع والإحلال للقيم يكوّن السياسة العامة. ومصطلح التغذية العكسية يشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة (المخرجات) في البيئة وفي المطالب المطروحة من قبلها، وكذلك في خصائص النظام السياسي ذاته. والسياسة العامة قد تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات أخرى.

وهكذا تستمر العملية التي قد لا تنتهي، في استمرارية السياسات العامة. إن فوائد نظرية النظم لدراسة السياسة العامة يحددها الطابع العام لها، فهي لا تقول كثيراً حول كيفية اتخاذ القرارات أو كيفية صنع السياسة داخل الصندوق الأسود المسمى بالنظام السياسي. ومع ذلك فإن نظرية النظم تعد مفيدة لتنظيم معرفتنا حول صنع السياسة مثل كيف تؤثر المدخلات البيئية في السياسة العامة وتطبيق النظام السياسي؟ كيف تؤثر السياسة العامة في البيئة ومطالبها؟ وما طبيعة القوى والعوامل البيئية المولدة للمطالب المطروحة على النظام؟ وكيف يمكن للنظام السياسي أن يحوّل المطالب إلى سياسة عامة ويحافظ على ذاته عبر الزمن؟

نظرية الجماعة Group Theory

وفقاً لهذه النظرية فإن السياسة العامة هي حصيلة كفاح الجماعات، وكما قال أحد الكتاب: إن ما يسمى سياسة عامة هو تعادل أو توازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها. والنظرية تنطلق من الافتراض القائل بأن التفاعل والكفاح بين الجماعات هو أساس الحياة السياسية. والجماعة هي تجمع أفراد تربطهم مصالح أو مشاعر موحدة فيطرحون مطالبهم أمام الجماعات الأخرى التي يضمها المجتمع، وتصبح هذه الجماعات مصلحية حين تطرح مطالبهم أمام المؤسسات الحكومية أو غيرها[18]، وهذا ما تفعله أغلب الجماعات عادة. وأهمية الفرد في النظام السياسي تستمد من عضويته في إحدى هذه الجماعات و تمثيله لها، فعبر الجماعات يمارس الأفراد اختياراتهم، فمن خلال وجودهم في جماعات يتمكن الأفراد من تأمين تفضيلاتهم السياسية.

إن السياسة العامة في أي مرحلة تعكس مصالح الجماعات المتنفذة، ومع تغير مواقع الجماعات وتبدل وضعها ونفوذها (ربحاً وخسارة)، فإن السياسات العامة تتغير لصالح هذه الجماعات أو على حساب أخرى. إن دور الحكومة (الجماعات الرسمية) في صنع السياسة قد أوضحه أحد أنصار نظرية الجماعة بقوله: إن المشرعين يحسمون كفاح الجماعات فيقوون التكتل المنتصر في الكفاح ويسجلون للتكتل المتراجع موقفه أو يسجلون حصيلة المساومة بينهما ويوثقون ذلك التشريع. فالتشريعات تمثل نهاية الصراع أو التنازلات والمفاوضات التي تجري عبر العمليات، والتي تتفاعل في إطارها الجماعات المتناحرة والمتنافسة وما تصل إليه من حلول وسط قد ترضي الأطراف. فالتصويت على السياسات يعكس القوة التي تتمتع بها الجماعات أو التوازن الذي تتفق عليه في ساعة التصويت. والمؤسسات الإدارية ذات الطابع التنظيمي أو كما تسمى (القابضة) غالباً ما تستهدف لتنفيذ الاتفاقيات التي نوقشت وأقرت من قبل الهيئات التشريعية[19].

بينما تركز نظرية الجماعات الاهتمام على عنصر أساس واحد في صنع السياسة وخاصة في المجتمعات الجماعية كالولايات المتحدة الأمريكية، فإنها تبالغ في تصوير دور الجماعات وتقلل من دور الموظفين في اتخاذ السياسات العامة، وفي الحقيقة إن بعض الجماعات يتم خلقها بسياسات عامة. ومن أمثلة ذلك اتحادات المزارع الأمريكية التي أنشئت حول برنامج الإنفاق الزراعي، وكذلك الحال بالنسبة لمنظمة حقوق الرفاهية القومية. كما إن الموظفين الحكوميين قد يصبحون جماعة مصلحية بأنفسهم فيتخذون مواقف معبرة عن مصالحهم، كما تفعل بعض الاتحادات للعاملين والموظفين الذين يطالبون من خلال تنظيماتهم ببرامج وسياسات تخدم قضاياهم، مثل الدخل المضمون لحمايتهم أثناء البطالة وانتهاء الخدمة. وفي الاتحاد السوفيتي تمثل البيروقراطية (طبقة جديدة) تنتفع وتدعم النظام الجاري للتخطيط والرقابة.

وأخيراً يجب أن نلاحظ أنه من غير المناسب، بل قد يكون مضللاً، شرح السياسة عن طريق وضعها في إطار الجماعات وإهمال دور العناصر الأخرى كالمؤسسات والأخطار التي تحيط بها على سبيل المثال، ومثل هذا الاختزال لا يكون مناسباً في أغلب الأوقات ولذلك ينبغي تحاشيه.

نظرية النخبة Elite Theory

السياسة العامة من وجهة نظر هذه الفئة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة. فجدل تلك النظرية يذهب إلى التأكيد بأن الناس (الجماهير) ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة، ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسات العامة وتصنعها. وقد لخص داي (Dye) وزيجلير (Zeigler) في كتابهما (تجاهل الديمقراطية) النظرية وعلى النحو التالي[20]:

1- إن المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيدها القوة وإلى أغلبية مستضعفة، وإن أفراداً

محددين هم الذين يوزعون الخيرات على الجماهير التي لا حول لها ولا قوة.

2- إن القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، فكثيراً ما تكون النخبة الحاكمة من الطبقة العليا المتنفذة والغنية.

3- إن تسرب الأفراد من الأكثرية إلى النخبة يقيد بضوابط شديدة للحفاظ على الاستقرار ولتجنب الثورة، ولا يدخل إلى النخبة إلا الذين يؤمنون حقاً بمعاييرها ويقتنعون بها ويخلصون لها.

4- يتفق أفراد النخبة على القيم والقواعد الأساسية للنظام الاجتماعي، ففي أمريكا مثلاً يعتبر الاتفاق على الملكية الفردية والقطاع الخاص ومحدودية التدخل الحكومي وللحرية الفردية مبادىء متفق عليها.

5- السياسات العامة لا تلبي مطالب الجمهور أو تعبر عن مصالحهم وإنما تحمي مصالح النخبة، والتغيير في السياسات العامة يكون تدريجياً وتصاعدياً وليس ثورياً، (فالتغير التراكمي أي التدريجي هو الذي يسمح بالاستجابة للأحداث التي تهدد النظام الاجتماعي وضمن الحد الأدنى من التهديد).

6- إن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر في الجماهير وليس العكس.

وهكذا تصبح السياسة العامة وفق نظرية النخبة استفزازية أو مهيجة للجماهير لكونها موجهة نحو مصالح القلة ومعبرة عن قيمهم، وقد تكون في بعض الأحيان موجهة نحو تحقيق الرفاهية للجماهير وفقاً لمنطلق القلة. وقد ناقش داي تطور سياسات الحقوق المدنية في أمريكا خلال الستينات على أنها نموذج معبر عن تطبيق هذه النظرية، واعتبرها بمثابة استجابة من جانب النخبة للأقلية الأمريكية من السود وليس لصالح الجماهير المكونة للغالبية، وقد جاءت في اللائحة الصادرة عام 1964 للحقوق المدنية الداعية لمنع التمييز العنصري وتحقيق المساواة في تكافؤ الفرص[21].

ونظرية النخبة تلفت الانتباه إلى دور القيادة في صنع السياسة، وتؤكد الحقيقة القائلة بأن الأقلية هي التي تحكم في كل النظم السياسية. وكون النخبة هي التي تحكم والأقلية منها هي التي تصنع السياسة والأكثرية لا تمارس أي نفوذ، يعد قولاً يصعب التسليم به على الرغم من شيوعه في السنوات الأخيرة. وقد ناقش روبرت دال هذه المقولة مقترحاً أن تعريف القلة الحاكمة هو دائماً أصغر في حجمها من الأكثرية، لا ينسجم والقاعدة التي تقوم عليها الديمقراطية. فالقلة من الأفراد الممثلة للأكثرية قد تمثل كل الخيارات والتفضيلات التي تطرحها الأكثرية على الرغم من قلة الأفراد الذين يمثلونها[22]، وأن هذه النظرية قد تلائم تركيبة النظام السياسي في بعض المجتمعات ومنها النامية والمنحازة للشيوعية أكثر منها للنظم الجماعية والتعددية كأمريكا وكندا.

نظرية العمليات الوظائفية:

وهذا مدخل آخر لدراسة السياسات العامة يعتمد على التركيز على النشاطات الوظيفية المختلفة للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة، وقد شرحها هارولد لاسويل[23] من خلال سبع نشاطات أساسية هي:

1- **الاستخبار**: وتتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بمسائل السياسة والتي تنال اهتمام صناع السياسة.

2- **التوصيات**: وتتمثل بكيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة.

3- **الوصف**: ويتمثل بكيفية تبني وتطبيق القواعد، وعن طريق من؟

4- **الإنفاذ**: وذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضاً مع القوانين والقواعد أم لا؟

5- **التطبيق**: كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعلياً؟

6- **التقويم**: كيفية تقويم عمليات السياسة من حيث فشلها أو نجاحها؟

7- **الإنهاء**: كيف ينتهي العمل بالقوانين والقواعد الأصلية أو يقرر الاستمرار بها؟

وقد أسمى لاسويل هذه الخطوات بعمليات القرار، وهي تتعدى عملية الصنع إلى التنفيذ والتقويم التي ترافق السياسات العامة باعتبارها برنامج عمل مستمر؛ وفي نهاية المطاف قد يلجأ صانع السياسة إلى إعادة تطبيق نفس المراحل لتجديد أو تعديل السياسة هذه أو الإبقاء عليها. وهذا الإطار التحليلي لا يرتبط بمؤسسات معينة أو بواقع سياسي بعينه أو قد يصلح بعامة لمختلف السياسات العامة المقارنة، وبالإمكان تطبيقه لمعرفة مدى الالتزام به في مختلف السياسات ومن قبل مختلف المؤسسات وأوجه التشابه والاختلاف في التطبيق. إن تأكيد هذه الخطوات الإجرائية يسهم في إخراج مفهوم السياسة العامة من إطارها الأكاديمي وربطها بالقواعد والبيئة المطبقة لها، لذا فإن صنع السياسة يتعدى مجرد كونه عملية فكرية فحسب.

المؤسسية Institutionalism

إن دراسة المؤسسات الحكومية يعد من أقدم الطرائق المستخدمة في العلوم السياسية، فالحياة السياسية في أي مجتمع تظل وثيقة الصلة بسلوك الأجهزة والسلطات الحكومية المتمثلة بالمؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية وبالأحزاب السياسية، بل إن السياسة العامة لا تصدر إلا من جهات رسمية مخولة، وكذلك الحال بالنسبة لتنفيذها. وليس غريباً أن يهتم علماء السياسة بدراسة هذه المؤسسات، والمدخل التقليدي الذي كان يتبع في دراستها ينصب حول التركيز على الجوانب الرسمية وعلى القواعد والصلاحيات والنظم التي تتبع لها، وكذلك الهياكل والمستويات والعلاقات التي تسود بينها، ولم يكن الاهتمام بالسلوك العملي الفعلي لهذه المؤسسات يستحق الذكر، كما إن دراسة المؤسسات هذه لم يكن يشمل السياسات العامة التي كانت تصدرها.

ولكن سرعان ما تحول اهتمام علماء السياسة من النهج التقليدي في دراسة المؤسسات إلى التوجه الجديد الذي يهتم بدراسة وبحث العملية الأساسية في إطار

المؤسسات الحكومية، مع التركيز على السلوك الصادر من المشاركين في هذه العملية. وهو تحول من دراسة ما ينبغي أن يكون إلى دراسة ما هو كائن. فبدراسة المؤسسة التشريعية، على سبيل المثال، أصبحت ديناميكية وواقعية لما يجري في داخلها بعد أن كانت ستاتيكية وإجرائية بخطواتها. والمؤسسية في إطارها الرسمي والهيكلي لا يمكن الاستغناء عنها في التحليل السياسي، فالمؤسسة هي إطار موجه لسلوك الرسميين داخل هذه المؤسسات، وهذا هو الذي يميز المؤسسة القضائية من المؤسسة التنفيذية. وكثيراً ما يطلق على الأنماط السلوكية النمطية بالقواعد أو الهياكل والضوابط، وهي بلا شك تلعب دوراً في صنع السياسات، وهي ليست محايدة في مضمونها أو في توجيهها للخيارات نحو بعض المصالح دون الأخرى. وقد يلعب بعض السياسيين دوراً في اتخاذ السياسات العامة الموجهة نصالح الأقليات على مستوى الحكومة الفدرالية أكثر مما يستطيع أمثالهم على مستوى الحكومات المحلية، فأنصار الحقوق المدنية في أمريكا وجدوا أنصاراً أقوياء لهم خلال الستينات في واشطن أكثر من أنصارهم في ألباما وكولومبيا ومونتكمري وجنوب كارولينا.

وباختصار فإن الهياكل المؤسسية والإجراءات والقواعد تلعب دوراً في صنع السياسات، ولا يجب أن تهمل في تحليل السياسات، كما إن تحليلاً كهذا ينبغي أن لا يعد كافياً لوحده دون أن تؤخذ بنظر الاعتبار المظاهر الحركية للسياسة.

وقد يظهر بعض علماء السياسة مثلاً بصفتهم الشخصية إلى تفضيل هذه النظرية أو تلك، غير أن تقويم هذه الطرائق والمفاضلة بينها قد لا يكون سليماً، فليس هناك طريقة منها تعد الأصح أو الأفضل بينها جميعاً[24]، لأن كل منها يركز على جانب، وقد تناسب كل منها ظرف أو نوع من هذه السياسات أكثر من غيرها. والمرونة هنا في اختيار الطريقة الأنسب تعد ميزة على الجمود في التزام طريقة واحدة دون غيرها. وإني اعتقد بأن شرح واستقصاء السلوك السياسي، وليس التحقق من مصداقية المداخل

النظرية، هو ما يتم استهدافه في البحث والتحليل، والطرائق العديدة التي طرحت آنفاً يمكنها أن تسهم منفردة أو مجتمعة في تحقيق هذا الهدف.

خطة هذا الكتاب:

من المناسب هنا أن نعطي القارىء فكرة عما ستتناوله صفحات هذا الكتاب الباقية من موضوعات، فاهتمامنا الرئيسي سيركز على عملية السياسة، والتي ستكون الإطار الذي يختزل فيه كل الأنشطة والعمليات الإجرائية التي تضع السياسة قدماً لها(25).

وسوف لن يقتصر على عملية واحدة لوصفها، فاختلاف نوع وطبيعة السياسات العامة سيؤدي إلى تنوع الطرائق والعمليات المستخدمة في صنعها؛ فالسياسة الخارجية والضرائبية وسياسات الطرق والمدارس الخاصة والشهادات المهنية وسياسات الإصلاح الإداري المحلية لكل منها خصوصيته وطريقته التي تناقش بواسطتها وتوضع في ضوئها. والأكثر من ذلك فإن نقطة البدء في مناقشة السياسة العامة، وهل تبدأ في السلطة التشريعية أو في التنفيذية أو القضائية، كثيراً ما تغير من طبيعة الطريقة أو العملية التي تتبع في صنعها واتخاذها، بل إن لكل قطر خصوصية في بلورة هذه الطرائق، فسياسة الضرائب في أمريكا تتخذ بطريقة تختلف عن تلك التي تراعى من قبل الاتحاد السوفيتي أو أثيوبيا. ومع كل ما يقال عن التباين والتنوع فإن الوقت قد حان للبحث عن نظرية رئيسية (Grand Theory) لصنع السياسة العامة.

غير أن البداية المفيدة للتوجه نحو ما يسميه علماء السياسة العامة ببناء النظرية، هو البحث عن بعض التعميمات حول موضوع مثل: من هم المشاركون في صنع السياسة؟ وعلى أي القضايا وتحت أي الظروف وبأي الطرائق وما هي الأغراض والآثار والنتائج؟ على أن لا نغفل السؤال عن كيفية تطور المشاكل للسياسات العامة والملفتة لأنظار متخذيها، فهذه الاسئلة ليست بسيطة كما تبدو لأول وهلة، ولكن تبلور إطاراً منهجياً يوجه نقاشنا. فإننا سنفترض أن عملية صنع السياسات العامة تمثل خطوات متعاقبة في العمل والتصرف، تتضمن خطوات عملية من النشاط يمكن تمييزها تحليلياً،

وذلك على الرغم من أن هذا التمييز يصبح صعباً من الناحية التجريبية . أدناه أصناف الخطوات فسوف تعرض بشكل مختصر فيما يأتي[26] :

1- **صياغة المشكلة** : ما مشكلة السياسة؟ وما الذي يجعلها عامة؟ وما تسلسلها في أجندة الحكومة؟

2- **التكوين والبلورة** : كيف تصاغ أو تطرح البدائل للتعامل مع المشكلة التي صيغت؟ ومن هم المشاركون في صياغة السياسة العامة؟

3- **التبنـــي** : كيف يُنتقى البديل المفضل ويصاغ كمشروع للسياسة العامة ، وكيف يشرع ، وما مستلزمات ذلك؟ وما الخطوات التي تتبع والمضمون الذي يدخل فيها؟

4- **التطبيـــق** : من هم المعنيون؟ وما الذي يفعلونه لتنفيذ السياسة؟ وما الذي سيتركه التنفيذ على مضمون السياسة؟

5- **التقويـــم** : من هم الذين يقومونها؟ وأين تذهب نتائج التقويم؟ وكيف توظف وهل ستؤدي إلى تغيير أو تعديل فيها؟

وفي إطار هذا المقترح يمكن اعتبار السياسة العامة وكيفية صنعها وتنفيذها عملية سياسية في طابعها ، لكونها تتضمن صراعاً بين الأفراد والجماعات وأحياناً كفاحاً ونضالاً من أجل الخيارات حول قضايا سياسية ومشاكلها ، فهي سياسية إذن وينبغي عدم التساهل في إضفاء هذه السمة عليها . وللإطار أعلاه فوائد متعددة ، ففي التطبيق

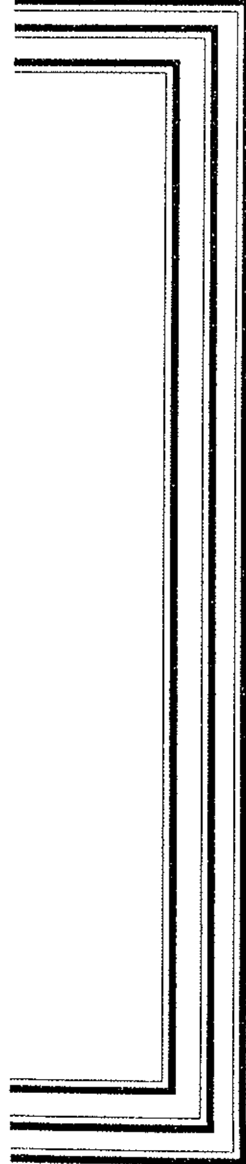
ومتغيرات للتصنيف، وهذه النظرة تعد مفتوحة لتحليل كل أنواع السياسات وفي كل المجتمعات، فهي ليست مرتبطة بحضارة ما. وأخيراً فإنها تصلح كمنهج لإجراء المقارنات بين تجارب الدول المختلفة وكيفية تعاملها مع مشاكلها وصياغة سياساتها العامة.

وفي تقديم هذا الإطار لتحليل السياسات العامة سوف يتم التركيز على السياسات الداخلية الوطنية في الولايات المتحدة الأمريكية، دون إهمال السياسات الخارجية أو تجاهل ما يتم في النظم السياسية الأخرى. وما يعرض هنا سيزود القارىء بفهم معمق لتحليل السياسات العامة ويعرفه بالأدوات التي يتوجب استخدامها في هذا التحليل.

مصطلحات السياسة	المرحلة 1 أجندة السياسة	المرحلة 2 بلورة السياسة	المرحلة 3 تبني السياسة	المرحلة 4 تطبيق السياسة	المرحلة5 تقويم السياسة
التعريف	توضع فيه المشاكل التي تثير انتباه الرأي.	تطوير برامج عمل مقبولة للتعامل والتصدي للمشاكل العامة حسب خطورتها وأهميتها.	تجميع الدعم والمناصرة للمشروع المقترح والتصديق عليه وإقراره.	تطبيق الحل المشروع وملاحظة الجهات المكلفة بتنفيذه وتحديد مسؤوليتها	متابعة مراحل التنفيذ للتأكد من كون السياسة مؤثرة ومعرفة ما اذا كانت السياسة فعّالة أم لا.
المنطق العام	جعل الجهة الحكومية مقتنعة ومهيأة للتحرك إزاء المشكلة.	ما الذي يمكن عمله ازاء المشكلة في ضوء المقترحات المطروحة.	تهيئة الحكومة لتقبل الحل المناسب لمعالجة المشكلة أو القضية	تطبيق السياسة للحكومة إزاء المشكلة.	هل إن السياسة كانت عملية؟

المصدر: اقتبست مع التعديل من كتاب اندرسن وبرادي وبولك السياسة العامة والسياسة في أمريكا، 1978 .

2



الفصل الثاني

صانعو السياسة وبيئتهم

الفصل الثاني
صانعو السياسة وبيئتهم

سيتعرض هذا الفصل للبيئة التي تتخذ السياسات العامة في إطارها، والقوى الرسمية وغير الرسمية المشاركة في رسمها وفي تنفيذها.

ليس الهدف من الفصل التعمق في تحليل القوى المشاركة، وإنما تعريف القارىء بالجهات التي تشارك في عملية السياسة العامة، والطرائق المستخدمة من جانبها، والعوامل التي تظهر عادة تأثيرها في سلوك السياسة.

بيئة السياسة:

تفترض نظرية التنظيم لاتخاذ القرارات أن السياسة العامة لا تكون كفوءة وفعّالة ما لم تراع الظروف البيئية التي تحيط بها. فالحاجة إلى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته، إضافة إلى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات، وتحد من خوضهم في بعض الموضوعات أحياناً. كما أن للخصائص الجغرافية والمناخية وحجم ونوع الموارد الطبيعية المتاحة للنظام السياسي، وغيرها من المتغيرات المتعقلة بعدد السكان وتركيبته وسخط العيش وأساليبه الثقافية، وما يرتبط بها من نظم فرعية اقتصادية واجتماعية، تعد جميعها خصائص بيئية ومهمة لدى متخذي السياسات. وقد تكون بعض المواقع الجغرافية والطبيعية مؤثرة جداً على السياسات الخارجية للدولة أيضاً، والحديث هنا سيركز على نوعين من المتغيرات البيئية التي تحظى بعناية علماء السياسة (ولكن ليس دائماً من وجهة نظر تحليل السياسة البيئية)، وهي الثقافة السياسية والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.

الثقافة السياسية:

لكل مجتمع ثقافته الخاصة بقيمه ونمط عيشه والمتميزة عن تلك السائدة في

المجتمعات الأخرى، ويُعَرِّفُ عالم الانثروبولوجيا كلايد كلوكهون الثقافة بأنها: «أسلوب الحياة العامة للمواطنين والتراث الاجتماعي الذي يستمده الفرد من جماعته، كما أن الثقافة هي ذلك الجزء من البيئة الذي يخلقه الإنسان»[1].

وأغلب علماء الاجتماع يتفقون على أن الثقافة تؤثر في الفعل الاجتماعي ولكنها لا تقرره كلياً، فهي متغير واحد من بين متغيرات عديدة مؤثرة في السلوك الإنساني. والذي نريد تناوله هنا هو ذلك الجزء من ثقافة المجتمع المسمى بالثقافة السياسية المتضمنة للقيم والمعتقدات والمواقف المتعلقة بما ينبغي أن تقوم به الحكومة، وكيف تقوم به، وطبيعة العلاقة بين المواطن والحكومة[2].

الثقافة السياسية تنتقل من جيل لآخر عبر عملية التنشئة الاجتماعية التي يتعلم من خلالها الأفراد بتفاعلهم مع الأشياء والأصدقاء والمعلمين والقادة السياسيين، فالثقافة السياسية التي يحصل عليها الفرد تصبح جزءاً من سيكولوجيته ويترجمها إلى سلوك حياتي. وكثيراً ما يصبح المجتمع الواحد إطاراً لثقافات سياسية فرعية بسبب التباين بين شرائحه ومناطقه الجغرافية وبتركيبة سكانه، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي يتميز فيها الشمال عن الجنوب، والسود عن البيض، والشباب من الشيوخ بثقافاتهم المختلفة. وقد ميّز أحد علماء السياسة بين ثلاثة أنواع من الثقافات السياسية، وهي التقليدية، والفردية، والأخلاقية، وهي الأنواع التي نجدها قائمة في المجتمع الأمريكي[3].

فالثقافة الفردية تعير اهتماماً للاهتمامات الفردية، وترى أن الحكومة هي أداة منطقية تعمل ما يرغب به المواطنون، والسياسيون يهتمون بالمواقع باعتبارها وسائل للسيطرة على توزيع مغانم الحكومة.

والثقافة السياسية الأخلاقية تنظر للحكومة على أنها آلية لتقديم المنافع للمواطنين، وخدمة الحكومة تعتبر خدمة عامة، والمزيد من التدخل الحكومي في الاقتصاد يعتبر محموداً، وأن اهتماماً كبيراً في الاقتصاد يعتبر محموداً، وأن اهتماماً كبيراً يعطى للسياسة العامة وقضاياها.

فالثقافة السياسية الأخلاقية تعتبر قوية في ولايات منسوتا ووسكنيسون، بينما الثقافة السياسية التقليدية الفردية مسيطرة في ولايات الينوي ونيويورك، فتأخذ طابع الأبوة أو الصفوة، وتتخذ من الحكومة أداة لتحقيق الاستقرار والضغط الاجتماعي، ومراكز النفوذ السياسي الحقيقية تقع في أجزاء صغيرة من السكان، بينما الغالبية والكثرة منهم ليسوا نشطين في ممارستهم. وتسود هذه النظرة الثقافية التقليدية في الولايات الواقعة في الجنوب، ووجود مثل هذه الاختلافات يستلزم بالضرورة التحليل والوصف.

ولن نحاول هنا تناول الثقافة السياسية في أمريكا أو في أي بلد آخر، ولكن النقاش سيقتصر فقط على بعض تطبيقات وتأثيرات الثقافة السياسية في صنع السياسات. ومن علماء الاجتماع المشهورين نركز على روبن وليمز (R. Williams) الذي شخّص عدداً من أنماط التوجه القيمي في المجتمع الأمريكي؛ من هذه القيم يطرح الحرية الفردية، والمساواة، والتقدم، والكفاءة، والواقعية[4].

فهذه وغيرها من القيم المعروفة كالديمقراطية والفردية والإنسانية لها تأثير كبير في صنع السياسة، فمثلاً إن الطريقة الأمريكية في توجيه الاقتصاد ونشاطاته تتمثل بالعملية والواقعية في انتقاء الحلول للمشاكل القائمة، وتؤثر في المعالجات الايدلوجية البعيدة المدى. وأكثر من ذلك فإن الحرية الفردية خلقت مَيْلاً عاماً ضد تقيد النشاط الخاص، إذ تؤثر توسيع دائرة حريته بقدر الإمكان، والتأكيد على الفردية والملكية الخاصة تجد متنفسها في الفرض القائل بأن الفرد يجب أن يكون حراً في توظيف ملكيته، والاختلافات في السياسة والاختلاف في السياسة العامة وفي صنعها في مختلف الأقطار، يمكن شرحها في إطار التباين في الثقافات المعتمدة فيها. فبرامج وسياسات الصحة العامة والرعاية الطبية تعتبر أعرق وأشمل في أوروبا الغربية منها في أمريكا، نظراً لأن توقعات وقبول هذه البرامج يظهر بجلاء أكبر فيما هو عليه في أمريكا، ففي بريطانيا هناك قلة من المواطنين الذين يعارضون الملكية الحكومية بينما في أمريكا هناك قلة من المواطنين ممن يؤيد ملكية الحكومة[5]. بسبب هذا الواقع فإنه ليس

غريباً أن تجد نسبة عالية من المشروعات الصناعية وإدارة الأعمال مملوكة من قبل الدولة، فيفضل الأمريكان التدخل الحكومي لتنظيم الملكية الخاصة وليس التملك العام من قبل الدولة، وخاصة عندما تصبح عملية الرقابة ضرورية. يعتقد كارل دويج (K. Deutsch) بأن التوجه السكاني ورؤية المواطنين للوقت (الماضي والحاضر والمستقبل) يؤثر على تعاملهم مع صنع السياسة، فالنظرة المؤكدة على الماضي تجعل السياسات تميل للمحافظة وليس الإبداع، فهي تسمح بتشريع لائحة لأجور كبار السن أكثر من تشريع لائحة للتعليم العالي، كما حصل في بريطانيا التي شرعت الأولى عام 1908م، ولم تسمح للثانية إلا في عام 1960م، خلافاً لما حصل في أمريكا. كما يرى دويج بأن سكانها موجهون نحو المستقبل، فإنها شرعت لائحة لمنح أراض للجامعات عام 1862م، وشرعت لائحة للضمان الاجتماعي عام 1935م(6). ويفرّق كل من الموند (Almond) وفربا (Verba) بين ثلاثة أنواع من الثقافات هي المحددة، والمذعنة، والمشاركة(7). ففي الأولى يكون المواطنون محدودي النضج والوعي تجاه النظام السياسي بأكمله وبمدخلاته ومخرجاته أو اتجاه المواطن كمشارك سياسي، فالمواطن المحدد الأفق لا ينتظر أي شيء من النظام السياسي. ومن الأمثلة المطروحة للثقافة هذه المسماة (Porrochial) هي بعض النظم القبلية في أفريقيا وكذلك بعض النظم الملكية، وإيطاليا في عصر النهضة، وفي الثقافة الثانية (Subject) الشائعة في ألمانيا يكون للمواطن بعض الوعي إزاء النظام السياسي كمخرجات العملية، في الوقت نفسه يكون قليل الإدراك والوعي بالمدخلات، ويعتبر محدود المشاركة بالنظام السياسي وأنشطته، فهو سلبي في تعامله ونظرته للحكومة، وكما توحي التسمية فإنها حضارة مادة أو جمود. أما الحضارة المشاركة التي يطلقونها على أمريكا فإن للمواطن العادي وعياً سياسياً، ولديه معلومات وله وضوح رؤيا جيدة للنظام السياسي ككل ولمدخلاته ومخرجاته إضافة إلى مشاركته الفاعلة في السياسة، ومن جملة ما يمتلكه المواطن في ظل هذه الثقافة هو تصوره وإيمانه بأهمية دور الفرد ودور الجماعة في صنع السياسات والتأثير فيها. ولذلك نلاحظ أن نظرة النظام السياسي للفرد في ظل

الثقافة الأولى، تكون ضيقة ولا تعطيه أهمية تذكر، أما في ظل الثقافة الثانية فإن الفرد يشك في قدرته على التأثير في السياسة العامة حتى ولو حاول أو سعى جاهداً في ذلك، وهذا ما يجعله سلبياً ومؤمناً بكل ما تصدره الحكومة من سياسات. وقد يتولد الإحباط لدى المواطنين في ظل الظروف، ويظل الحال قائماً حتى تنفجر الثورة أو الانقلاب، التي تسعى للتغيير بالقوة. أما في الحضارة المشاركة فإن الأفراد يتجمعون في تنظيمات لإيصال أصواتهم، وتنظيم دورهم، والتأثير في الاتجاهات العامة التي يرون أنها من صنع أيديهم ومن صلب واجباتهم، كما إن المواطنين يطرحون مطالبهم واحتياجاتهم على النظام أكثر مما يفعل مواطنو المجتمعات الأخرى ذات الأنماط الثقافية المحددة والمذعنة.

وهكذا يتضح أن الثقافة السياسية توجه السلوك السياسي وتشكله، وهذا يرتبط بالتكرار والاحتمال لأنماط السلوك وليس لجموده وثباته(8).

فالقيم والمعتقدات والاتجاهات تؤثر في نوايا وأفعال السياسيين من متخذي السياسات وبالمواطنين، فالسياسات الاقتصادية المشجعة على التنافس تجد قبولاً في أمريكا، ولا تجده في ألمانيا التي لا تلقى المنافسة فيها قبولاً من لدن المواطنين لأنها لم تقيم بعد من قبلهم، وعلى الرغم من تردد بعض علماء السياسة من استخدام الثقافة السياسية في التحليل، فإن أثرها مؤكد ولا بد من دراسته.

الظروف الاجتماعية والاقتصادية:

المصطلح هنا يجمع بين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لتعذر الفصل بينهما، ولكونهما يؤثران معاً وبالتداخل في الأنشطة السياسية، ومنها صنع السياسات، وهذا ما يتم توضيحه هنا. فالسياسة العامة يمكن أن تحلل على أنها حصيلة التعارض والتنافس بين مختلف الأفراد والجماعات والشرائح من الرسميين والأهالي، والذين لديهم مصالح ومواقف ورغبات ليست متطابقة أو متفقة(9).

ويعد النشاط الاقتصادي واحداً من مصادر التناقض بين الجماعات وخاصة في المجتمعات الحديثة، فمثلاً قد يكون التعارض بين أصحاب الأعمال والمشاريع الكبيرة مع أصحاب المشاريع الصغيرة، وبين أرباب العمل والعمال، أو بين الدائنين والمدينين، وبين المشاريع والمحلات المرتبطة والمتعاقدة في مجموعات وتلك المستقلة عن غيرها، أو بين المنتجين والمستهلكين . . . الخ. فالجهات التي ليست راضية عما تحققه من عوائد في تعاملها مع الجماعات أو الفئات الأخرى تسعى دوماً إلى مناشدة الحكومة للتدخل لمساعدتها وإنصافها. إن الجهات الضعيفة أو المتضررة هي التي تطلب دائماً تدخل الحكومة في الصراع الذي يدور بينها وبين الأقوى، بينما لا تود الجهة المستفيدة أو المتسلطة تدخل الدولة في النزاع أو في المواقف التي تكون مصالحها متحققة على حساب غيرها، ولذلك لا تكون النقابات أو الجماعات العمالية راضية عن المفاوضات الخاصة مع أرباب العمل لتحديد الأجور عن طريق المساومة بين الطرفين، وتفضل صدور لائحة تشريعية بالحد الأدنى للأجر، وكذلك لا يرغب المستهلكون في التفاوض مع المنتجين للاتفاق على أسعار السلع، ويفضلون تدخل الحكومة لحماية المستهلكين عن طريق اللوائح والتشريعات.

والعلاقات المتبعة والمستقرة بين الجماعات ربما ترتبك أو تتغير بالتطور الاقتصادي، فيطالب الذين تضرروا نتيجة ذلك بالتدخل الحكومي لحماية أنفسهم، وتحقيق التوازن لصالحهم. والنمو الصناعي السريع، وتصاعد الدخول خلال العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر خلق ظروفاً اقتصادية جديدة، فالفلاحون وصغار التجار وعناصر الإصلاح الأخرى طرحوا شعاراً يدعو إلى المزيد من رقابة الدولة على مشاريع الأعمال الكبيرة فكانت لائحة شيرمان عام 1890م، المشرعة من قبل الكونكرس والمسماة لائحة عدم الثقة. والنتيجة الواضحة لذلك، ما من شك، أن المستوى الاقتصادي للمجتمع يترك أثراً على ما تفعله الحكومة لضمان السلع العامة والخدمات المناسبة لتلك المرحلة، وهذا ما يجهله البعض، ممن يعزون فشل الحكومة للعمل إزاء بعض المشاكل إلى عدم فعاليتها بدلاً من تصور مواردها المقامة لها، في

حين أن من أهم العوامل المقيدة لتحرك الحكومة في برامج الرفاهية يتمثل في نقص مواردها، وهذا الأمر ينطبق عادة على الدولة النامية والمتخلفة أكثر من انطباقه على الدول الغنية كأمريكا.

وحتى الأخيرة فإنها لا تملك الموارد التي تمكنها من الاستجابة لكل المطالب ولكل الجماهير، فلائحة التأمين على الصحة العامة التي عرضت على الكونكرس عام 1970م، لم تقر آنذاك بسبب العجز في ميزانية ذلك العام، كما أن الموارد كثيراً ما توزع بطريقة غير عادلة بين الولايات والحكومات المحلية وحكومات المدن.

والصراع الاجتماعي وما يولده من تناقضات يولّد أيضاً الحاجة إلى تدخل الحكومة. وتشهد الولايات المتحدة حالياً تحولاً نحو الاهتمام بحقوق المرأة، وتزايداً في تعاطي المخدرات من قبل الطبقة الوسطى، وبالتوجه نحو سياسات عامة حول هذه الموضوعات، بينما يعارض البعض اتخاذ سياسات عامة حولها لتناقضها مع قيمهم أو مصالحهم، وهذا يضع موظفي الدولة في موقف حرج إزاء التعامل مع قضايا مختلف عليها اجتماعياً.

ولقد أصبحت الطرق التي تلعب فيها الظروف الاقتصادية والاجتماعية دوراً في التأثير على السياسات العامة في أمريكا من حيث القضايا التي تشغل علماء السياسة. وكانت هنالك اختلافات في وجهات النظر حول التأثير الذي تتركه هذه العوامل على مختلف السياسات العامة والموضوع يستحق أن يناقش هنا.

إن أشهر دراسة حول الموضوع هي تلك التي قدمها داي (Dye) حول مخرجات السياسة في خمسين ولاية[10]، فقد توصل من خلالها إلى أن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي (مثل معدل دخل الفرد، نسبة السكان في الحضر، مستوى التشغيل للأيدي العاملة في الصناعة وغيرها) تأثيراً مباشراً على نمط السياسات العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والطرق السريعة والضرائب، والتدخل في الاقتصاد. وقد قارن بين تأثير النظام الاقتصادي وتأثير النظام السياسي، فوجد أن

المتغيرات السياسية للمشاركة في التصويت، والمنافسة بين الأحزاب، وقوة التنظيمات الحزبية، والفوز في المجلس التشريعي، لها أثر ضعيف على صنع السياسات العامة، وقد أوجز نتائج دراسته الإحصائية بما يأتي: إن عدداً كبيراً من الأدبيات السياسية المنشورة حول الولايات المتحدة تؤكد أن للمتغيرات السياسية الموضحة آنفاً، المشاركة في التصويت، المنافسة الحزبية وغيرها، تأثيراً واضحاً وكبيراً على السياسات العامة. والأكثر من ذلك، فإن النظرة الأولى تؤكد بأن هناك اختلافاً كبيراً في السياسات العامة بين الولايات التي تختلف في درجة المنافسة وهيمنة الديمقراطيين، وتزايد نسب المشاركين في التصويت، مما يعزز الاعتقاد بأن لمواصفات النظام السياسي الأثر المباشر على السياسات العامة، غير أن الدراسات الميدانية أوضحت أن أثر المتغيرات السياسية على السياسة العامة في الولايات الخمسين كان ضعيفاً، وأن معامل الارتباط لم يؤكد العلاقة المعنوية بينهما، فالتنمية الاقتصادية هي التي تشكل النظام السياسي ومخرجاته، ولها الدور الفاعل والمؤثر في توجيهها، وقد تبين أن الاختلافات التي ظهرت في السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، تعود إلى الاختلاف في الظروف الاقتصادية والاجتماعية لتلك الولايات أكثر من تأثرها بالخصائص السياسية، كما كان شائعاً، وأن مستويات التحضر والتصنيع ومعدل الدخول ومستوى التعليم، ظهرت أكثر تأثيراً في توجيه وتشكيل السياسات العامة من خصائص النظام السياسي التي أشير لها آنفاً[11].

ينبغي أن نوضح هنا أن دراسة داي لا تنفي أثر المتغيرات السياسية على توجهات الولايات وسياساتها العامة، بل أنها وجدت بأن هذه الخصائص هي انعكاساتها للظروف الاجتماعية والاقتصادية ومرتبطة بها وليست طاغية أو مسيطرة عليها. والدراسة الأخرى الموضحة لأثر العوامل والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، هي تلك التي أجراها دوسن وروبنسن[12] (Dawson and Robnson)، فقد درسا أثر التنافس الحزبي وبعض العوامل الاقتصادية على السياسات المتعلقة بالرفاهية لمعرفة أيهما أكثر تأثيراً عليها، فوجدا أن للمتغيرات البيئية الأثر الأكبر مقارنة بالمنافسة

الحزبية، فقالا ما يأتي:

«إن مستوى البرامج والسياسات العامة للرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية هي حصيلة للعوامل الاقتصادية والاجتماعية وخاصة بمعدل الدخل الفردي»(13).

إن نتائج هذه الدراسات الميدانية وأخرى غيرها سرعان ما راجت ولاقت القبول بين علماء السياسة، (فأحدهم أعلن أن مثل هذه البحوث وما تطرحه من حقائق مكتشفة يجب أن لا تهمل أو تفرغ من مضامينها، فهي تقول أن تحليل النظم السياسية لا يشرح لنا ولا يعكس طبيعة قرارات السياسة التي تصنع من قبلها)(14). فهل أن السياسة العامة هي في الحقيقة حصيلة العوامل والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية؟ وهل أن الدراسات التي ذكرت تعد كافية للإجابة عن السؤال؟ إن أستاذين وقفا معارضين لقبول نتائجها بهذه السرعة(15)، ومع أنهما يعترفان بأهمية العوامل الاجتماعية والاقتصادية ولكنهما يتحفظان على نتائج الدراستين الميدانيين، وذلك لعدد من المشاكل المنهجية التي تعترضها ومنها:

أولاً: إن لديها ميلاً للمبالغة في تضخيم العلاقة بين السياسة العامة والاقتصاد، فالأستاذ داي يطرح (456) علاقة إحصائية بين المتغيرات الاقتصادية الأربعة التي استخدمها في دراسته، وهي: (الدخل، التحضر، التصنيع، التعليم) وبين السياسات العامة(16)، لكن ستة عشر فحسب من هذه العلاقات هي القوية، أي بنسبة 4٪ من المجموع الكلي(17)، وتظل التساؤلات مطروحة حول التفسير الإحصائي لبقية العلاقات.

ثانياً: إن المتغيرات السياسية التي تبنتها هذه الدراسات كانت محدودة للغاية، ولا تعبر عن كل جوانب العملية السياسية.

ثالثا: إن هنالك ميلاً لإخفاء الاختلافات في أثر المتغيرات الاقتصادية لدى موظفي السياسات على صعيد الحكومات المحلية، هذا الميل ظهر أكثر وضوحاً مقارنةً بموظفي السياسات العامة في حكومات الولايات.

وأخيراً فإن الغالبية من موظفي الحكومات الحالية ليسوا متساوين في تأثيرهم باقتصاديات مناطقهم. إن ترابط السياسة بالاقتصاد نجده أقل وضوحاً في المناطق المحلية التي أعادت هيكلية الحكومات فيها، مقارنة بالولايات التي لم تدخل تعديلات جوهرية في هياكلها. والخصائص الرئيسية للحكومات المحلية بالمدن تتمثل في منصب مدير المدينة المعين والمجلس المنتخب لها والانتخابات الحرة للموظفين الإداريين، خارج قاعدة الانتماء الحزبي، وهذه الخصائص تعمل على تقليل الطابع السياسي للاختلافات الاجتماعية والاقتصادية داخل المنطقة المحلية، وتسمح للموظفين العاملين فيها باتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة التي لا تهتم كثيراً بالاقتصاد[18].

ومحدودية هذه الدراسات يتمثل في تركيزها على العلاقات الإحصائية بين المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جهة، وبين السياسة العامة من جهة أخرى. فحين يكون الظرف (A) قائماً فإن السياسة (B) ستظهر، وحين لا يكون هنالك متغير ثالث فإن وجود (A) سيعين ظهور (B)، ومثل هذه العلاقة لا تفسر لنا كيف تصنع السياسات العامة أو تتخذ القرارات. فإذا كان معدل دخل الفرد مرتبط بمعدل الإنفاق على الرفاهية فلا بد من شرح هذه العلاقة وكيفيتها، ومثل هذا التفسير لا بد منه لذلك على الرغم من خصوصيته، والإجابة البلاغية والخطابية ينبغي تجنبها ومع ذلك فإن القرارات والسياسات تتخذ من قبل الأفراد وليس من قبل الظروف.

ومن النقاش يمكن التوصل إلى استنتاجين مقبولين: الأول هو أن نفهم كيف تصنع قرارات السياسة؟ ولماذا تصنع بدلاً من الأخرى، مما يستلزم استحضار الظروف الاجتماعية والاقتصادية مثلما تستحضر الظروف السياسية، والثاني هو أن موضوع تقديم الظروف الاجتماعية والاقتصادية على الظروف والمتغيرات السياسية عند رسم السياسة القائمة، يظل سؤالاً مفتوحاً خاضعاً للنقاش، وأغلب البحوث المؤيدة لهذا الفرض مستمدة من واقع المجتمع الأمريكي، وهي لا تصلح للتعميم.

صانعو السياسة العامة الرسميون:

وهؤلاء هم الأفراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة، (مع الاعتراف بأن بعض هؤلاء يخضعون لقادة الأحزاب أو قادة الجماعات الضاغطة)، ويدخل ضمن صانعي السياسات رجال المجالس التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية والإداريين والقضاة، فكلهم ينفذون السياسات العامة ويسهمون في صنعها ولكن بطرق ودرجات متباينة.

ومن المفيد أن نميز بين متخذي السياسات الأساسيين ومتخذي السياسات الثانويين أو المساعدين، فالفريق الأول يتمتع بسلطات دستورية مباشرة للتصرف، فالبرلمانيون مثلاً لا ينتظرون تفويضاً من أية جهة رسمية لتشريع لائحة ما، أما الفريق الآخر فلا يتمتع بمثل هذه السلطات بل يعتمدون على تخويل من الفريق الأول، لذلك يحرص رجال الإدارة على اتخاذ القرارات أو المقترحات التي يشعرون بأنها تلقى صدى لدى أعضاء السلطة التشريعية، ولا يحتاج رجال السلطة التشريعية مثل هذا الانسجام مع السلطة التنفيذية والإدارية، وقد لا يكون هذا التميز بين الفريقين من متخذي القرارات واضحاً في المجتمعات التي لا توجد فيها دساتير مقرة، كما هو الحال في بعض المجتمعات الأفريقية، أو حين لا تحترم الدساتير النافذة، كما هو الحال في بعض الأقطار الأمريكية اللاتينية.

والخلاف بين الرئيس والكونكرس خلال رئاسة نكسون الثانية حول ما إذا كان بإمكان الرئيس أن يرفض الصرف ويفعل ذلك وبمفرده لإنهاء البرامج التي سبق وأقرها. وهذا يوضح لنا التميز بين الأساسيين والمساعدين من بين صناع السياسات العامة، فإذا كان الرئيس يفتقر للصلاحية الدستورية لتوزيع الاعتمادات كما يدعي أكثرية أعضاء الكونكرس، فهذا يعني أن رجال الكونكرس هم متخذو السياسات الحقيقيون وهم الذين يسيطرون على الإنفاق. وقد ظلت هذه المشكلة حول صلاحيات الرئيس المالية بينه وبين الكونكرس ومن هو الأساسي منهم موضع

النقاش، وقد حسمت هذه المشكلة لصالح الكونكرس بعدد من اللوائح الصادرة من المحكمة الفدرالية، وكذلك نصت لائحة الموازنة وإصلاح التخصيص والرقابة على الاعتمادات لعام 1974م، على هذا الموقف لصالح الكونكرس إذا ما أراد أن يرفض ما يراه الرئيس. ما من شك في أن للأمر تعقيدات عديدة إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار المصالح التي تحرص السلطتين الدستوريتين على تحقيق التوازن بينهما، فإذا أخذنا بنظر الاعتبار المصالح المتباينة بين الجانبين ومن سيفوز في النهاية، فإن ذلك سيترك أثراً ملموساً على تطبيق السياسة العامة. والنقاش الذي سيطرح هنا سيركز حول دور المخولين لصنع السياسة العامة وليس لاستعراض ما لهم وعليهم من واجبات وحقوق، لذا فإن النقاش سيكون توضيحياً.

المشرعون:

الجواب السهل للسؤال المطروح: ماذا يفعل المشرعون؟ هو القول أنهم يشرعون، أي أنهم يقومون بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، ولا يمكن إضفاء هذه السمة عليهم لمجرد أنهم مخولون دستورياً، وإنما يستلزم الأمر ممارستهم الفعلية لذلك، وهذه الممارسة تقررها التطبيقات والشواهد العملية، وليس مجرد الادعاء. فلا يمكن افتراض دور المشرع في تشريع القوانين أو صنع السياسات العامة في النظام السياسي، فالشواهد والتحقيقات تؤكد أن المشرعين في أمريكا يمارسون فعلياً تشريع القوانين وأن قرارهم مستقلٌ في عملهم، ففي الكونكرس مثلاً، تمتلك اللجان الدائمة صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء (Life- Or- Death Authority) اللوائح وإن اختلفت اللجنة مع الغالبية المسيطرة في المجلس؛ فسياسات الضرائب والحقوق المدنية والرفاهية وعلاقات العمل يتم صياغتها في الغالب من جانب لجان الكونكرس، أما في السياسات الخارجية فإن الكونكرس غالباً ما يحرص على الاتفاق مع الرئيس، والمثال على ذلك موقف الكونكرس عام 1964م من لائحة خليج تونكن التي اتخذت لإضفاء الشرعية على

توسيع حرب فيتنام بناء على توجيه الرئيس جونسون، على الرغم من عدم قناعته بها، وقد حاول الكونكرس توسيع دوره في السياسة الخارجية عام 1973م، عند مناقشة لائحة سلطات الحرب وصلاحياتها.

وداخل الولايات الأمريكية يتباين دور السلطة التشريعية تبعاً لاختلاف القضايا المطروحة للنقاش والتشريع، فكثير من أعضاء السلطة التشريعية في الولايات، بسبب عدم استمراريتهم أو كفاية المساعدين الفنيين من حولهم، غير قادرين على التصرف باستقلالية واعتمادية ذاتية في بعض القضايا ذات الطابع التقني والمتخصص، بينما يسارعون للموافقة على تشريع اللوائح المتفق عليها في الولايات الأخرى. ففي ولاية تكساس مثلاً أقر المشرعون قانون 1965م حول آبار حقول البترول، كما وضعته وناقشته المنظمات الممثلة للمنتجين، ولم يكن باستطاعتهم رفض القانون، في حين يقر المشرعون لائحة الجرائم دون تأثير أو اعتمادٍ على أحد الفنيين والمتخصصين لكونها لا تحتاج إلى ذلك، ومع ذلك فمجلس ولاية تكساس لا يعد نموذجاً لكل الولايات.

وفي بريطانيا يُقال أن البرلمان لا يصادق إلا على المشروعات القانونية التي تطرح من قبل الأحزاب السياسية والجماعات المصلحية التي تعد مسودتها من قبل الموظفين الإداريين، وتجد القبول والرضا من قبل رئيس الوزراء ومجلسه، ومن قبل مجلس العموم. وفي هذا القول تبسيط وسذاجة، فالحكومة عادة تعرف ماذا يريد العامة وماذا تطلب الجماهير وما الذي يُقبل وما الذي يُرفض، والجمهور بالمقابل يمارس نشاطاته في التعبير عن رأيه بمشروعات اللوائح سواء كان ذلك بالتأكيد والحث والدعم والمناصرة أو بالنقد والمعارضة والرفض. وفي روسيا، لمجرد المقارنة، فإن المجلس القومي (مجلس السوفيت الأعلى) كان يوافق على ما يعرضه الحزب الشيوعي أو ربما يدخل بعض التعديلات وكانت المجالس التشريعية في أمركيا اللاتينية تخضع لسيطرة السلطة التنفيذية مع استثناء الحالة في شيلي. وقد يهدر الطالب المتخصص في دراسة السياسة العامة وقته إذا ما حاول أن يتعمق في دور المجالس التشريعية وفي عملياتها لصنع السياسات العامة.

يستنتج مما تقدم، وهذا أمر قابل للتصحيح أن دور الهيئات التشريعية في صنع السياسات العامة يبرز ويتعمق، بل ويعد أساسياً في المجتمعات الديمقراطية وليس في الأقطار الخاضعة لنظم فردية وتسلطية. ففي النظم الديمقراطية يلاحظ أن للمشرعين دوراً أكبر في الأنظمة الرئاسية (الولايات المتحدة) مقارنة بالأنظمة البرلمانية (بريطانيا العظمى)، وهناك أقطار أخرى لا يكون للسلطة التشريعية بعامة أي وجود فيها مثل دولة عُمان.

التنفيذيون:

إننا نعيش مرحلة يطلق عليها (مرحلة الهيمنة التنفيذية)، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة، وهذه الظاهرة مستمدة من واقع الرئيس في أمريكا.

فالسلطات التنفيذية للرئيس مع قيادته للعملية التشريعية تعتبر ضرورة وقد وضحت وأصبحت أمراً مقبولاً، أما التجزئة وتقاسم السلطات داخل الكونكرس بين اللجان والقوى الحزبية فتتحول في الغالب دون إقرار البرامج من جانب السلطة التشريعية. وإنقاذاً لهذا الضعف في المجلس التشريعي فإن تدخل الرئيس في تقديم المقترحات أخذ يعد أمراً مقبولاً منذ بداية القرن العشرين، وهذا لا يعني أن المجلس التشريعي أصبح يقبل كل ما يقترحه الرئيس دون رفض أو تعديل، يؤكد ذلك ما يحدث بين الحين والآخر. فقد أقر الكونكرس 40٪ من مقترحات نيكسون فقط بينما رفض 60٪ من مشروعاته، ومع ذلك فإن للرئيس سلطات واسعة في صنع السياسات العامة، وهذا ما يعترف به المشرعون. فلائحة التجارة الخارجية كمثال تخول الرئيس سلطة واسعة في رفع أو خفض الرسوم الجمركية على السلع المستوردة، ولائحة الاستقرار الاقتصادي لعام 1870م تخول الرئيس سلطات واسعة في السيطرة على الأجور والأسعار من أجل محاربة التضخم، وقد مارس الرئيس صلاحياته هذه عام 1971م، عندما أصدر إعلان تجميد الأسعار والأجور حتى عام 1974م.

وفي مجالات السياسة الخارجية والعسكرية وهي متداخلة فيما بينها فإن الرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة، بموجب الدستور، تفوق كثيراً سلطاته في المجال الداخلي، بل إن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي ومن ممارساته، بدءاً من حرب فيتنام، وحتى اليوم يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية، وكان الرئيس نيكسون هو المصمم لسياسة الانفتاح والتقارب مع روسيا، ولا يزال الأمر حتى الآن بالنسبة للرؤساء.

ويصدق هذا الأمر على غالبية النظم وعلاقاتها الخارجية، وقلما نجد دولة يكون للسلطة التشريعية فيها يد طولى في السياسة الدولية. إذ قد تخول السلطة التشريعية بعض صلاحياتها للرئيس، وبذلك تكون مقترحاته أكثر قبولاً من قبل الكونكرس. في الدول النامية، (مثل غانا والعراق وتايلند)، فإن للسلطة التنفيذية تأثيراً أكبر وأشد في صنع السياسة، مقارنة بأي دولة متقدمة وهذا ما يوضحه درور (Dror) قائلاً: «بسبب محدودية قضايا السياسة العامة التي تستحق أن تناقش وترسم بشأنها السياسات، فإن نسبة كبيرة منها تصعد إلى مجلس الوزراء في الدول النامية؛ ويحدث ذلك لعدم وجود جهاز إداري مهني ومتخصص يحسم الأمور، فتضطر الحكومة إلى مناقشتها في المستوى الأعلى.

وهذا يجعل السلطة التنفيذية حرة في صنع السياسات دون الحاجة إلى تكوين التحالفات أو كسب الأنصار لها(19).

إن هيكل صنع السياسات العامة في العديد من الأقطار النامية يعد بسيطاً، وهذا يُبرز دور السلطة التنفيذية إضافة إلى ضعف دور الجماعات العلمية التي لم يتبلور نفوذها لكونها غير مستقلة عن المؤسسات السياسية.

وكلامنا عن الدور الذي يلعبه الرئيس التنفيذي في رسم وصنع السياسة يشمل دور حاكم الولاية وبقية القياديين. ومع ذلك أسهبنا في دور الرئيس الأعلى لكونه أكثر صلاحية في المبادرة أو المبادأة لصنع السياسة العامة وليس إدارتها فقط.

الأجهزة الإدارية:

تختلف النظم الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الإشراف ودرجة الاستقلالية. وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي أو الإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركة الإدارة في صنعها، فإن هناك إجماعاً على تدخل البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة، بل إن هناك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها (Make or Break)، ففي أمريكا كمثال، يلاحظ أن القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث وتحسين البيئة على مستوى الولاية كثيراً ما يعرقل تنفيذها أو يساء تطبيقها من قبل الإداريين في الولاية. فمثلاً في القرن التاسع عشر أصدرت كاترين الثانية ملكة روسيا قراراً بإلغاء عدد كبير من مزايا نظام الرق، فالأرستقراطيون من ملاك الأراضي الذين يديرون أغلب مؤسسات الدولة، استطاعوا إعاقة تنفيذ أغلب مكونات القرار ومضامينه، وفي أمريكا تعثرت فاعلية القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث البيئي بسبب الإداريين المنفذين لها في المجتمعات الصناعية المعقدة. وبسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذه المسائل الفنية، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية. فوزارة الدفاع وأجهزتها لها صلاحية اختيار نظم الدفاع والقتال التي تراها مناسبة، وكذلك منظمة الملاحة الجوية التي لها صلاحية وضع سياسات الحماية والوقاية الجوية، وهذا ينطبق على إدارة الطرق السريعة واختيار المواقع والممرات على إدارة السكك الحديدية وغيرها. وكما قال الاستاذ نورمان توماس: إنه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية وتسيير الشؤون العامة دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها[20].

وذلك لكونها تستخدم كأجهزة رقابية على عملية تنفيذ السياسات العامة، وتعتبر المنظمات البيروقطراية مصدراً مهماً للمقترحات والمشروعات الأولية للعديد من السياسات التي تقوم عليها النظم السياسية في أمريكا وانكلترا، ولا تكتفي هذه المنظمات بمجرد تقديم المقترحات بل تحرص على كسب التأييد عبر القنوات الرسمية للتصديق عليها. ودوائر وزارة الزراعة مثال معروف في هذا المجال حين تستجمع دعم الفلاحين والمزارعين والجماعات الضاغطة لكسب تأييدهم، وتوجههم للضغط على المشرعين للتصديق على الأسعار والمساعدات التي تقترحها.

المحاكم:

لا توجد دولة في العالم يلعب فيها القضاة دوراً في رسم السياسات العامة كما هي الحال في أمريكا. فالقضاة وكما هو معروف، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، يلعبون دوراً كبيراً في تفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها. وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة. والمحكمة العليا كانت قد اتخذت سياسة عامة في مختلف القضايا المعروضة عليها حتى عام 1937م، تمنع بموجبها تشريع أية لائحة تنظم الحد الأدنى للأجور، والدستور وضع وفُسّر ليسمح بمثل هذا التشريع. وفي السنوات الأخيرة ساهمت المحكمة العليا في اتخاذ سياسة عامة تمنع الفصل والتمييز في النظم المدرسية داخل المدارس الحكومية، واعتبرت أي تشريع من قبل الولايات في هذا المجال غير دستوري، وموقف القضاة هذا قد حدد السلطات التشريعية والتنفيذية في رسم بعض السياسات.

فالكونكرس يتردد كثيراً في الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها من قبل المحاكم بحجة عدم دستورية مواقفه. ولمحاكم الولايات هي الأخرى هذا الحق في

المراجعة القضائية، ولكن سلطاتها تكون أخف من سلطات المحكمة العليا نظراً لأن دساتير الولايات محددة بشكل تفصيلي. والمحاكم في أكثر الأحيان تدعى للنظر في الأحكام والمعاني التي تعطى للقرارات القانونية النافذة، عندما يُختلف في تفسيرها؛ وعندما تقبل المحكمة تفسيراً ما دون غيره، فهذا يعني أنها تناصر اختيار جهة دون أخرى، ونتيجة لذلك سيكون هناك فريق منتصر وفريق خاسر. ففي عام 1954م، تمسكت المحكمة العليا بموقف المجلس الفدرالي للطاقة المعتقد أن لائحة الغاز الطبيعي لعام 1938م ليست قانونية فحسب، بل إنها تخوّل الإدارة حق التدخل وتنظيم أسعار الغاز الطبيعي. إن قرار المحكمة هذا يعد سياسة عامة بمضمونها ومحتواها.

ولقد لعب القضاء دوراً أساسياً في صنع السياسات الاقتصادية في أمريكا، فالكثير من القوانين التي تتعلق بمواضيع الملكية والعقود والتعاونيات والعلاقة بين العمال وأرباب العمل كانت قد وضعت وطبقت من قبل المحاكم على شكل قرارات تعبر عن القانون العام وتحقيق المساواة، وهذه هي النظم القضائية التي تتطور فيها القوانين من خلال تراكم الحالات عبر الممارسة حتى تصبح قواعد عامة. لقد بدأت في انكلترا ثم طبقت في أمريكا بعد تكيفها تبعاً لظروف المجتمع الأمريكي، وقد أسهمت الولايات المتحدة في تطبيق هذه القاعدة ولا تزال تطبق فيها[21]. ونشاط القضاء ليس جديداً، لكن الجديد هو توسع دائرة نفوذهم من المجال الاقتصادي إلى المجالات الأخرى، ففي السنوات الأخيرة تدخل القضاة في أمور سياسية واجتماعية لم تكن من قبل تحظى باهتمامهم. ومن هذه المسائل نذكر حقوق المستفيدين من المساعدات وبرامج الرعاية الاجتماعية والسجون والمستشفيات العامة ومواقع المتنزهات ومحلات اللهو العامة، فلم تكتف المحاكم بمجرد التفسير وإبداء الرأي بالنصوص بل تدخلت في تقرير ما ينبغي أن لا تفعله المؤسسات الحكومية وما ينبغي فعله من جانبها إزاء هذه القضايا، فمثلاً أعلنت المحكمة العليا عام 1937م عدم دستورية القوانين التي تقرها الولايات في أمريكا بشأن الإجهاض، ثم عادت فيما بعد لتضع الضوابط الواجب الالتزام بها لتصبح قوانين الإجهاض دستورية. إن تعاظم دور الحكومات في حياة المواطنين،

وفشل أو رفض الأجهزة التشريعية والتنفيذية في معالجة العديد من المشاكل، ورغبة المحاكم في التدخل إما تلبية لرغبات الجمهور أو حماية للمتضررين منهم، كل ذلك جعل دور الهيئات القضائية في السياسات العامة يتزايد تدريجياً، وسيظل الحال كذلك في المستقبل. وعلى الرغم من أن هناك أقطاراً أخرى مثل كندا واستراليا وألمانيا الغربية قد حذت فيها السلطات القضائية حذو أمريكا، إلا أن دورها بوجه عام في رسم السياسات العامة وتفسيرها ظل دون المستوى الأمريكي. أما في الدول النامية فدور القضاء في مجال السياسة العامة يكاد لا يذكر، ولذلك يظل موقف القضاء الأمريكي في قضايا السياسة العامة فريداً من نوعه.

المشاركون غير الرسميين:

وإلى جانب الجهات والقوى الرسمية التي تشارك في صنع السياسة العامة، هناك مشاركون غير رسميين مثل الجماعات المصلحية، والأحزاب السياسية، والمواطنين

والجماعات المصلحية كتلك التي تمثل تنظيمات العمال والأعمال والزراعة ويعتبرون مصدراً مهماً لطرح القضايا العامة في أمريكا. وبسبب الطبيعية السياسية للنظام الأمريكي والتنوع في تركيبته السكانية تتعدد الجماعات وتتنوع في حجمها ومصالحها ووسائلها، ولكن هذا لا يعني أن بعض الفئات والشرائح لن يكون لها من يمثلها، فهذا يظل احتمالاً وارداً، ومثال واحد على ذلك هم العمال المهاجرون. المألوف أن دور الجماعات المصلحية يتمثل في التأثير بالسياسة العامة في مجال معين، ولأن هناك جماعات مصلحية متباينة في رغباتها ومختلفة في طروحاتها في موضوع السياسة، فإن الموظفين والمعنيين بصنع السياسة يضطرون إلى الموازنة والمواءمة، وأحياناً المساومة للخروج بحلول مقبولة، ومع ذلك فإن الجماعات الأكثر تنظيماً تظل الأكثر نفوذاً وفاعلية في جر السياسات لصالحها على حساب الجماعات الضعيفة التي تفتقر إلى التنظيم. إن تأثير الجماعات المصلحية في السياسات والقرارات يعتمد على عوامل عدة، وقد تشمل هذه الأفراد المنظمين إلى هذه الجماعات ومواردها المادية والمالية المختلفة، و تماسك الأعضاء، ومهارة قادتها، ومكانتها الاجتماعية، وحضور أو غياب الجماعات المعارضة، والمنافسة، وموقف الموظفين من مطالبها، ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي بوجه عام. ومرة أخرى فحين تتساوى الظروف والعوامل فإن حسن التنظيم وسعة الحجم يعطي الأفضلية للجماعة على تلك التي تقل عنها تنظيمياً وحجماً. ولكن بسبب تعدد العوامل وتأثيرها المتنوع فقد يحصل أن يكون الاتحاد المهني الواسع في عضويته مؤثراً في قضية ما، ولكن ليس كذلك في قضية أخرى. ومثال على ذلك نذكر أن الاتحاد القومي للصناعيين له نفوذ كبير في القضايا الاقتصادية، غير أن نفوذه في قضايا الحقوق المدنية يعتبر ضئيلاً جداً.

وفي دراسة حول نفوذ الجماعات المصلحية في أمريكا أجراها زيكلر ودالين (Zei-gler and Dalen)، تم التأكيد على ثلاث متغيرات هي قوة المنافسة الحزبية، والتماسك التشريعي، (قوة الحزب في السلطة التشريعية) إضافة إلى المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية كالتحضر والدخل القومي ومستوى التشغيل[22].

وهناك نموذجان ظهرا من تحليلهما: الأول نفوذ قوي للجماعات المصلحية يبدو مرافقاً لضعف الأحزاب في الانتخابات وفي المواقع التشريعية وانخفاض مستوى التحضر وانخفاض مستوى التشغيل في الصناعة، ونفوذ متوسط أو ضعيف للجماعات المصلحية يبدو مرافقاً لتنافس حزبي قوي ومستوى عال من التحضر ومعدل عال للدخل وتشغيل صناعي مرتفع. ، تمثل هذه الدراسة محاولة نظامية لكشف العوامل المؤثرة في قوة الجماعات المصلحية أو ضعفها بالرغم من أن نتائجها ليست نهائية وإنما مجرد استكشافية، علماً أنها لم تعنَ بقوة أو ضعف جماعات معينة في قضايا محددة.

الأحزاب السياسية:

في أمريكا تهتم الأحزاب السياسية بالدرجة الأولى بالانتخابات للسيطرة على المناصب الحكومية، فهي باختصار تعنى بالسلطة أكثر من عنايتها بالسياسات. فبقدر تعلق الأمر بالسياسة العامة إزاء قضية معينة، لا يوجد فارق كبير فيما إذا كان الحزب الجمهوري أو الحزب الديمقراطي هو الذي يتولى السلطة، وعلى الرغم من أن الحزبين ليسا موجهين للسياسة إلا أن دور كلاً منهما في مجال السياسة العامة لا يخلو من معنى مؤثر. فمن الواضح أن للأحزاب ولاءات بين صفوف الشرائح المجتمعية، فمثلاً يلقى الحزب الديمقراطي تأييداً واسعاً في المدن الكبيرة وفي صفوف العمال وبين الأقليات والسلالات الصغيرة، بينما ينتشر الحزب الجمهوري في المناطق الريفية والمدن الصغيرة المتاخمة للمدن ويحظى بتأييد البروتستانت ورجال الأعمال وأصحاب المهن والحرف. والخلاف بين الحزبين كثيراً ما يتركز حول البرامج المتعلقة بالرفاهية وتشريعات العمل وضوابط المشروعات التجارية ومشروعات الطاقة والإسكان وتسعير المنتجات الزراعية. فالقارىء لا يحتاج إلى عناء كبير للتمييز بين مواقف الحزبين في هذه القضايا، وفي ضوء هذا التميز فإن العضوية الحزبية في الكونكرس تلعب دوراً في تشريع السياسات العامة، لا سيما وأن الأعضاء يصوتون في الكونكرس تبعاً لموقف

حزبهم من السياسة، وليس بصفتهم الشخصية، لذا فالحزب المسيطر على المجلس أو الرئاسة هو الذي يقرر السياسة العامة. وعلى مستوى حكومات الولايات في أمريكا يختلف دور الأحزاب السياسية اختلافاً كلياً، ففي الولايات ذات الحزب الواحد من المؤكد أن الأحزاب لا تلعب دوراً كبيراً في التصويت على القوانين، وقد لا يكون للحزب أي دور فاعل في تحديد وجهة السياسة العامة كما هو الحال في تكساس ولويزيانا، وبالمقابل فإن للحزبين دوراً فاعلاً في ولايات كونيتكا وميشغان في التصويت على السياسات العامة وتحديد مواقفهما. وحين يقع الخلاف حول السياسات في مثل هذه الولايات فإن دور الحزبين يتمثل في صياغة البدائل، وفي عدة مدن بذلت جهود موثرة لإبعاد الحزبية عن السياسات العامة، وذلك يجعل التصويت على انتخاب الموظفين للمدينة بعيداً عن الانتماء الحزبي، فرسم السياسة عندها يفترض أن يكون موضوعياً، لكن أثر هذا التوجه ينعكس في ضعف الاهتمام بالمشاركة في السياسة.

وفي المجتمعات العصرية بعامه تلعب الأحزاب بدور المبلور للمصالح الاجتماعية، والمبرز للمطالب والاحتياجات لربطها ببدائل السياسة العامة، والبرامج الملبية لها. وتتوقف الطريقة التي تستخدم في تجميع الموارد وتوحيدها على عدد الأحزاب السياسية في الساحة، ففي أمريكا وبريطانيا التي يهيمن فيها حزبان سياسيان يحاول كل منهما أن يستقطب أوسع الجماهير والشرائح، فإن برامجها تحرص على أن تتسع وتستجيب للمصالح العامة لأوسع قاعدة جماهيرية، بدلاً من أن توجه نحو مصالح الأقليات والجماعات الضاغطة(23). أما في المجتمعات التي تأخذ بالتعددية الحزبية، فإن الأحزاب لا تبذل جهداً كبيراً في تجميع المصالح وتوحيدها قدر اهتمامها بمصالح محددة وضيقة، كما هو الحال في فرنسا. ومع ذلك فإن الأحزاب السياسية تظل في كل الأحوال غير الجماعات المصلحية في وظيفتها، وفي دورها فهي لا تتبنى قضايا صغيرة أو مصالح فئة صغيرة بل تناصر مواقف وسياسات تتسم بالعمومية وبعض الشمولية. أما في الأقطار ذات الحزب الواحد كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي (سابقاً) فإن دور الحزب يتمثل بالهيمنة الكاملة على صنع السياسات العامة.

المواطن الفرد:

غالباً ما يهمل دور الأفراد عند مناقشة كيفية صنع السياسات العامة وتشريع القوانين واللوائح لبروز دور الأحزاب والجماعات المصلحية واللجان التشريعية، وهذا الإهمال لا يتناسب والدور الحقيقي الذي يمكن أن يلعبه المواطن الفرد في مجال السياسات العامة، واتخاذ القرارات المهمة، فالموظفون كما هو معلوم هم الذين يصدرون القرارات، لكن الأفراد في الكثير من الحالات يلعبون دوراً مهماً، ومباشراً في صياغتها. ففي بعض الولايات الأمريكية ومنها كاليفورنيا على سبيل المثال، كما هو الحال في بعض أقطار العالم مثل سويسرا، يمكن أن يشارك الأفراد في التصويت وفي مناقشة السياسات العامة، وأكثر من ذلك فإن التعديلات الدستورية في بعض الولايات تعرض على المواطنين للتصويت عليها، وفي بعض الأقاليم يصوت المواطنون على مقترحات زيادة الضرائب قبل إقرارها. غير أن عدداً كبيراً من المواطنين قد لا يجهدون أنفسهم في البحث عن فرص المشاركة في صنع السياسات لأسباب ترتبط بعدم تعلقهم بها أو لأنها لا تؤدي إلى اختلاف في وضعهم.

وهذا يقود إلى الملاحظة الشائعة التي تقول أن المشاركة للمواطنين حتى في أكثر الدول ديمقراطية تظل محددة وغير مؤثرة، فكثيرون هم الذين لا يشاركون في الإدلاء بأصواتهم ولا ينتمون للأحزاب ولا يتصلون بالجماعات المصلحية ولا يهتمون حتى في السياسة بوجه عام. وتشير البحوث إلى أن التصويت في الانتخابات لاختيار الأفراد لا يرتبط كثيراً بالسياسات العامة المتوقع أن يساهم في صنعها المرشحون، ومع ذلك فإن هذا لا يعني أن الأفراد لا يشاركون ولا يهتمون بالسياسات العامة إلا في حدود بعض الحالات التي يتم طرحها في المقاطع السابقة، وسنطرح هنا عدداً من الأمثلة والاحتمالات:

إن لمصالح ورغبات الأفراد أهمية ومكانة مؤثرة في تقرير السياسات العامة حتى في المجتمعات التسلطية والدكتاتورية[24]، فالنظم التقليدية في ديكتاتوريتها كانت تعنى بما يطالب به المواطنون والجمهور لتخفيف عدم الارتياح عندهم، وكما قال أحد

دكتاتوري أمريكا اللاتينية: «أنت لا تستطيع أن تقتل كل الناس»، ففي الأنظمة الاستبدادية للاتحاد السوفيتي كانوا يحرصون على الاستجابة لبعض مطالب الجماهير والأفراد مع أنهم يستبعدون المشاركة الفردية في رسم السياسات، وقد حرصوا في الآونة الأخيرة على سماع مطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الإنتاج مستفيدين من الممارسات الأمريكية.

والانتخابات في النظم الديمقراطية قد تلزم الموظفين بطريقة غير مباشرة بالاستجابة لمطالب ومصالح الأفراد الناخبين، وقد أبدى لندبلوم هذه الملاحظة قائلاً: إن من أهم الفوارق الجلية بين النظم الدكتاتورية والنظم الديقراطية هو أن المواطنين في النظم الديمقراطية يختارون صناع السياسات ومتخذي القرارات عبر عملية الانتخابات. ويرى بعض علماء السياسة أن هذه العملية تعزز دور المواطن الفاعل في تقرير السياسة، لأن اختيارهم لمثليهم يعني تخويلهم للتوجه نحو سياسات عامة دون غيرها، فالإدلاء بالانتخابات يعد بمثابة الطابع الذي يضعه المواطن معلناً موافقته على السياسات من خلال ممثله الذي يشارك في صنعها. وبذلك تصل رغبات المواطنين واحتياجاتهم إلى متخذي السياسات، وهذه مشاركة وإن كانت بطريقة غير مباشرة[25].

وما قاله لندبلوم حول مشاركة المواطن في السياسة العاملة يقوله آخرون بعبارات أخرى، كأن يُقال إنّ للمواطن الحق بأن يسمع صوته وعلى الموظف واجب الاستماع إليه. وتأثير مثل هذه العبارات على صانعي السياسات يستحق التفكير به جدياً، ولو أن قياسه يظل غامضاً في ظل الواقع القائم للعلوم السياسية.

إن بعض الانتخابات الرئاسية تعتبر حرجة لأنها تعبر عن تحول في توجهات الناخبين وإيماءات جديدة لسياسات عامة مختلفة عما هو مطبق، وانتخابات عام 1932م، تعتبر مثلاً على ذلك. فالحزبان الجمهوري والديمقراطي اختلفا في مواقفهما من الكساد، وقد منحت أصوات الناخبين لفرانكلين روزفلت وللديمقراطيين ثقة عالية وحماسة كبيرة، وما صدر من تشريعات تحت سياسة العهد الجديد كانت تعبيراً عن هذا التحول في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وفي ظل مثل هذه الظروف

يكون انتخاب الموظفين والسياسيين في ضوء مواقفهم من الأسئلة الحاسمة والتشريعات التي تلتقي مع مواقف أحزابهم، وهذا يعني أن الموظفين يلعبون دوراً حاسماً في تقرير السياسات العامة من خلال أصواتهم الانتخابية. ومن الانتخابات التي كانت حرجة أيضاً تلك التي جرت عام 1860 و 1896م[26].

إن بعض الموظفين ومن خلال نشاطاتهم الفكرية يسهمون في طرح أفكار وتوجهات جديدة في عمليات رسم السياسات. مثال ذلك راشيل كارسون في (ربيعها الصامت) ورالف نادر في (عدم الأمان مهما كانت السرعة)، كان لهما أثرٌ مباشرٌ وحاسمٌ في صنع السياسات الخاصة بمكافحة الأوبئة وسياسات الأمان في السيارات، ولعب آخرون من خلال نشاطهم السياسي دوراً مساعداً في تنفيذ السياسات وتطويرها، وما فعله الدكتور فرانسيس تاوثسند عام 1930م في تشريع سياسات الضمان الاجتماعي، وكذلك ما فعله مارتن لوثر كنك عام 1960م في مجال الحقوق المدنية يعد أمثلة بارزة ومؤكدة للدور الفاعل للأفراد.

مستويات السياسة:

إن المشاركين في صنع السياسات الذين سبق تناولهم آنفاً لا يشاركون جميعاً في صنع كل السياسات العامة على اختلاف موضوعاتها ودرجاتها.

فبعض الموضوعات تحظى باهتمام واسع من لدن الجماهير وتستقطب فئات عديدة، بينما لا تجد سياسات أخرى أي اهتمام يذكر مقارنة بسابقتها. وانسجاماً مع المصطلح الذي طرحه ايمت ريد فورد يمكن أن نميز بين ثلاث مستويات من السياسات تبعاً لمستوى المشاركة في اتخاذها ولنطاقها وطبيعة موضوعها، وذلك على النحو التالي: المستوى السياسي الجزئي والمستوى السياسي الفرعي، والمستوى السياسي الكلي[27].

فالمستوى الجزئي يشمل جهود الأفراد والشركات والمناطق المحلية ومحاولاتهم ومنع الحكومة للاستجابة لقضاياهم، والمستوى الفرعي يركز على القطاعات المتخصصة كالموانىء والملاحة في الأنهار والملاحة الجوية أو العلاقة المتبادلة بين

الإدارات أو بين اللجان البرلمانية والجماعات المصلحية، أما المستوى الكلي فيظهر عندما تشارك جميع اللجان والقادة في مناقشة السياسة العامة وتحديدها[28].

المستوى الجزئي Micropolitics

السياسة الجزئية Micropolitics تحدث عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو إعفاءه من متطلبات قانون الهجرة. (كمثال) تبحث شركة عن تغيير حسابات الضرائب عليها أو إجازة لمحطة بث تلفزيوني أو تحاول منطقة الحصول على منحة لتشييد مطار فيها، أو إقامة مشروع للإسكان الجماعي فيها، فالذي يجمع هذه الأمثلة هو الخصوصية أو المحدودية التي تتميز بها القضايا المثارة وعدم عموميتها، فهي إما لفرد أو لشركة أو لمنطقة صغيرة. فالمطلوب هو قرار أو تحرك يشمل أو ينتفع به فرد أو قلة من الأفراد ومهما كانت الفائدة عظيمة لهؤلاء، فإن المتأثرين والمنتفعين بل والمشاركين فيها هم قلة جداً مقارنة بالمجموع الذي لم يتأثر.

وعلى المدى القريب فإن القرارات هذه تبدو منفعية وقد لا تتطلب موارد وإمكانيات كبيرة لتنفيذها، ولا تتطلب تدخلاً أو ضغوطاً جماعية، كما إنها لا تتخذ على حساب جماعات أخرى. ومن هذه تدخلات الكونكرس لإصدار لوائح بإعفاءات ضريبية لبعض الجهات، وهو ما يحدث فعلاً لتغيير الموارد الداخلية الخاضعة للضرائب[29].

فهذه اللوائح تعفي هذه الجهات من دفع الضرائب التي كان الواجب دفعها، وهذا ما حصل للسيد لوسي ماير (Louis Mayer) عام 1951م عندما أعفي من دفع الضرائب على الدخل الذي حصل عليه خلال تقاعده والتي قدرت بمليوني دينار، معتبرة هذه المبالغ أرباحاً رأسمالية، فهي لم تشمل إلا هذا الرجل وشخصاً آخر معه على الرغم من أن اللائحة لم تنص على ذلك.

ولم يكن الجمهور ولا الرأي العام يعلم بهذه اللائحة ولم ينشغل بها أو يهتم بمضمونها. وقد يختلف البعض حول صحة هذه اللائحة أو عدم صحتها، فالنظرة إليها تتوقف على مدى النفع أو الضرر الذي تحدثه لهم.

وكلما ازدادت برامج الدولة وتوسعت نشاطاتها زادت المنافع التي تحدثها أو الواجبات التي تفرضها على الأفراد والجماعات والمناطق، وهذا ما يوسع من دائرة السياسات العامة الجزئية.

السياسات الفرعية Subsystem Politics

تتبادر إلى الذهن مقولة ايرنست كيرفن التي يستشهد بها كثيراً عندما تذكر هذه السياسات التي تصدر عن النظم الفرعية الحكومية وأهمية دراستها، فقد قال عام 1939م ما يأتي: «لا يستطيع المرء أن يعيش في واشنطن لفترة طويلة دون أن يشعر بأن هناك سلسلة نشاطات تركز على مشاكل خاصة، إنها وجهة نظري هذه التي جعلتني أقول أن العلاقات العادية التي تربط كلاً من رجال الكونكرس والإداريين وأعضاء اللوبي والأساتذة الذين يهتمون بقضايا السياسات العامة، هي في الحقيقة أهم وأعمق من تلك التي تربط رجال الكونكرس بعضهم ببعض والإداريين أنفسهم، وبعبارة أخرى فإن الذين يفهمون سلوك الحكومة الحالي بدلاً من دراسة المؤسسات الرسمية أو التعميمات والقواعد مهما بلغت أهميتها، سيكونون قادرين على تصور الواقع الذي تحدث به الأشياء من خلال الوقوف على هذه المصالح الاجتماعية الخاصة ودوامة المشاكل المطروحة عليها»(30).

ومنذ أن كتب كيرفن مقولته وعلماء السياسة وغيرهم يكرسون اهتماماً كبيراً بدراسة النظم الفرعية التي تسمى أحياناً الوحدات الحكومية الفرعية وأحياناً مجموعة السياسات الفرعية أو السياسات التحالفية. وبعامة فإن هذا المستوى يتضمن أيضاً علاقات فرعية وجانبية بين لجان الكونكرس، أو بين دائرتين تنفيذيين أو أكثر أو بين هذه وجماعات المصلحة المهتمة بقضايا نوعية متخصصة(31). فحول الطيران المدني هناك لجنة برلمانية وأخرى فرعية حول التخصيصات، وهناك الاتحاد القومي للطيران المدني إضافة للجمعيات والجماعات المصلحية المهتمة بالنقل الجوي ومنظمة الطيران وأخرى للموانيء والمطارات وللأعمال العامة وللمهندسين. وهكذا قُلْ عن بقية القطاعات والمدفوعات الفرعية المتعلقة بالأراضي الزراعية أو بالسكر وأسعاره وبقية

المحاصيل الزراعية[32]. وقد انتهت بعض هذه النظم الفرعية[33] عام 1974م، حين ظهرت جماعات معارضة من المستهلكين والمنتجين الذين أعلنوا تذمرهم من الأسعار في ظل التضخم، ومثل هذه النظم الفرعية يصعب حصرها وشرحها وتفصيلها، وذكر العديد منها كان لمجرد الإشارة وليس كأمثلة[34]. والنظم الفرعية تظهر لكون موضوعات السياسة العامة لا تثير دائماً اهتمام كل الأفراد أو لكون عدد منها لا يهم أحداً، فالمواطن أو الموظف المهتم بالطيران المدني قد لا يهتم كثيراً ولا حتى قليلاً بقضايا البنوك وقواعدها أو بالبرامج الخارجية للمساعدات، فحين يحاول هذا المواطن التأثير في سياسات الطيران المدني فإنه سيترك الموضوعات الأخرى لغيره يؤثر فيها. وعلى صعيد المجالس التشريعية والإدارية توجد منظمات متخصصة لكل موضوع من الموضوعات الرئيسية والمهمة.

وتقيم هذه الدوائر علاقات قوية ونشطة مع الجماعات المصلحية التي تهتم بموضوعاتها وتتأثر بمطالبها ومواقفها.

وبسبب توزيع السلطات وتطبيقاً للمهمام التخصصية الموزعة لهذه المنظمات، فإن لكل منها استقلالها وسلطاتها في جمع المعلومات والمطالب وصياغة السياسات العامة المرتبطة بتخصصها، بل إنها توجه السلوك الإداري الحكومي وتحدد نشاطاته العامة كل في ميدانها، ومع ذلك فإنها ليست مستقلة كلياً أو حرة في التصرف، فهي حين تريد تشريع سياسة أو إصدار لائحة من الكونكرس فإنها تبحث عن الدعم لتأييد السياسة الجديدة أو الدعم لإلغاء السياسة القديمة. وحين يبدأ الكونكرس بمناقشة هذه الموضوعات فإن لجانه تستعين بهذه المنظمات وتستمد منها المعلومات لكونها الأكثر معرفة وعلماً وخبرة بها.

السياسة الكلية Macropolitics

وهناك من القضايا ما يثير انتباهاً أكبر أو يصبح الاختلاف حوله واسعاً لتدخل في المستوى السياسي الكلي Macropolitic، وقد تبدأ القضية على المستوى الجزئي ثم

تتسع وتتعقد لتصبح من موضوعات المستوى الكلي، ومثال ذلك منح شهادة التقدير لمحطة البث التلفزيوني لمنطقة ميامي عام 1950م عندما انكشف الأمر عن علاقة مالية لواحد من المتقدمين مع أحد أعضاء مجلس الاتصالات الفدرالي، فتحولت هذه القضية الروتينية والإجرائية إلى قضية عامة استقطبت اهتمام العديد من المشاركين. وقد يتم هذا التحول في المستوى بتأثير الموظفين الرسميين الآخرين، فالسناتور مايك مدنيوري حوّل قضية منظمة الطيران الاتحادية عام 1950م إلى قضية عامة ليجعل منها منظمة قوية قادرة على حماية خطوط الطيران وضمان أمنها. وقد تعد بعض القضايا في المستوى الكلي في بدايتها كأزمة أسعار الفولاذ عام 1962م، والأزمة الرئيسية في علاقات العمال والإدارة، وأصبحت تشبه إضراب عمال السكك الحديد والتصعيد ضد الحرب الفيتنامية.

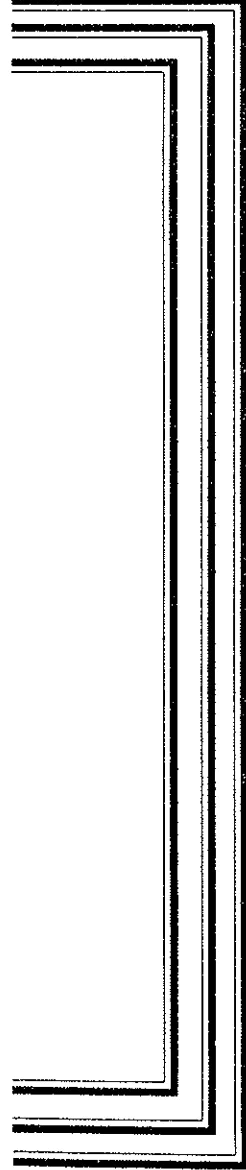
فالقضايا الكلية تستقطب اهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية وقادة الكونكرس والإدارات التنفيذية الرئيسية ووسائل الاتصال وممثلي الجماعات، سرعان ما يدلون بدلائهم في هذه القضايا وبذلك تتسع دائرة المشاركين. ويتدخل المعنيون بدراسة السياسات العامة في هذه الموضوعات التي يخضعونها للتحليل والنقاش لكونها أكثر وضوحاً والأسهل بحثاً.

والقرارات التي تصدر عن المستوى الكلي قد تختلف في طبيعتها وموضوعاتها عن تلك التي تتخذ على مستويات أخرى، فالتحول من مستوى فرعي إلى مستوى كلي يؤدي بالضرورة إلى توسيع دائرة المسألة المعروضة. وكما يقترح شاتشنايدر فإن طريقة الحل والعلاج سرعان ما تتخذ وتتغير ويقصد بذلك رسم السياسة العامة[35]. فالمصالح العامة تحظى باهتمام واسع على المستوى الكلي خلافاً للمصالح الضعيفة التي تحصر في مستوى أدنى، وأهم ما يميز السياسات على المستوى الكلي هو اهتمام وتدخل الرؤساء فيها. وسواءاً أكان رئيس الدولة ممثلاً ومعبراً عن المصلحة العامة والمصالح القومية أكثر من أعضاء الكونكرس كما يدعي البعض أم لا، فإن الموضوع يبقى مفتوحاً للنقاش. ولكن الذي يتفق عليه الغالبية هو أن القضايا التي تعرض من قبل الرؤساء

تعطى الأسبقية والأولوية على المستوى الكلي والقومي، ونظراً لأن الرئيس يتمتع بمكانة مركزية خاصة، ومكتبه له هيبته وله أجهزة قادرة على صياغة البدائل، وقادرة على توفير الدعم والعون من الجهات الأخرى، فإنه يعد القائد الموجه للسياسة العامة.

ولأدائه وميوله وزن مؤثر في توجيه السياسات وتحديد مضامينها، ويتضح هذا من مقارنة إدارة جونسون بإدارة نيكسون من حيث تأثيرهم على السياسات الموجهة ضد الفقر والعوز. وفي الفصل القادم سيتركز الحديث على صياغة السياسات العامة على المستوى القومي.





الفصل الثالث

صياغة السياسة وتبنيها

الفصل الثالث
صياغة السياسة وتبنيها

إن طبيعة المشاكل العامة وثلاثاً من القضايا المتعلقة بصياغة السياسات سوف تناقش في هذا الفصل، وهي: كيف تثير المشاكل العامة انتباه صانعي السياسة؟ كيف تطرح المقترحات الأولية التي يراد بها معالجة هذه المشاكل؟ وكيف يتم اختيار وتبني بديل من البدائل المتنافسة؟، وستكون السلطة التشريعية هي موضع الاهتمام الرئيسي للمناقشة. وينبغي أن لا ننسى أن هذه الموضوعات هي أصناف وظيفية للنشاطات، ومع أن من الممكن تمييزها لأغراض التحليل، إلا أنها في الواقع تظل متداخلة فيما بينها، فعلى سبيل المثال، إن من يطرح مقترحاً فإنه يبحث في الوقت نفسه عن مؤيدين يدعمونه ويصوتون لصالحه، فالنشاط الأول يقود صاحبه للنشاط الذي يليه.

مشاكل السياسة العامة:

لا تهتم الدراسات المعنية بصياغة السياسات كثيراً بمناقشة المشاكل العامة، فهي تبدأ من حيث توجد المشاكل القائمة وتنطلق في التحليل، وهناك من يرى أن تحليل المشاكل العامة يقع خارج اختصاص واهتمام علماء السياسة. ومع ذلك يمكن القول بأن التحليل السياسي الذي يتجاهل المشكلة العامة وأبعادها باعتبارها المحفز للتحرك الحكومي والموجه للبدائل المناسبة، لا يعد تحليلاً كاملاً، فطبيعة المشكلة - على سبيل المثال- وهل هي خارجية أو داخلية، تساعد على تحديد عملية صنع السياسة الملائمة، كما أن تقديم السياسة يتطلب معلومات عن محتوى المشكلة الأصلية لكي يسهل التعرف على مدى فعاليتها.

ولأغراض رسم السياسة يمكن تعريف المشكلة بأنها ظرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الأفراد، وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما

يعانون منه، وهذا يقع عادة من جانب الذين يهمهم الموقف أو المتأثرين به أو من جانب الممثلين أو المتعاطفين معهم[1].

فأمور كهذه: انخفاض الدخل، وتلوث الهواء، وعدم كفاية الغذاء، وتصرفات الحكومات الأخرى، وإجراءات محاكمة قضائية، يمكن أن تكون مشاكل عامة إذا كانت تتسبب في توليد القلق وعدم الارتياح وتدفع أصحابها للانفعال والفعل. وقد تتعدد المشاكل والحاجات عند الناس، لكن لا تعد هذه جميعاً مشاكل عامة، فالمشكلة تصبح كذلك عندما تصبح واضحة.

فقد تكون هناك شريحة من المواطنين يعانون من انخفاض الدخل، ومع ذلك تراهم قانعين بواقعهم ولا يبدون تذمراً أو حراكاً لتغييره أو تحسينه، ولا يناشدون أحداً لمساعدتهم، فمشكلة هؤلاء لا يمكن اعتبارها، وفقاً للتعريف المطروح، قائمة أو لها وجود. فالمشاكل إذن لا تظهر إلا إذا طرحت وكشفت وتعالت الأصوات بشأنها.

وهذا يقودنا إلى النقطة الثانية، فالقضايا يمكن اعتبارها مشاكلاً، وعندما ينشد العون والمساعدة من آخرين ليسوا طرفاً متضرراً أو متأثراً بها. ففي منتصف الستينات أصبح الفقر مشكلة، لأن هناك شرائح عديدة من الرسميين والمصلحين قد أعلنوا الحرب على الفقر، فأحدثوا ضجيجاً وعملوا الكثير الذي يفوق ما كان يفعله الفقراء أنفسهم. ومع ذلك يظل احتمال تعريف المشاكل بطرق مختلفة وخاصة من جانب المتأثرين بها أو من جانب غير المتأثرين بها.

إن اهتمامنا هنا لا ينصب على المشاكل فقط وإنما على المشاكل العامة. ولذلك سنتساءل: من الذي يجعل مشكلة ما مشكلة عامة في خصائصها ومواصفاتها؟ فالجميع يتفق على أن نفاذ الوقود من سيارة سمث تعد مشكلة خاصة مهما كانت معاناته ومتاعبه الناجمة عن ذلك، بينما يتفق هؤلاء على أن نقص الوقود في المدينة يعد مشكلة عامة. فما الذي يميز العامة من الخاصة إذن؟ بالتأكيد يمكن القول أن العامة هي التي يكون تأثيرها واسعاً وشاملاً وتثير اهتمام الأشخاص خارج دائرة المتأثرين بها[2].

أما المشكلة التي يتأثر بها عدد محدود من الأفراد ولا تثير الانتباه ولا الاهتمام لدى غيرهم فهي خاصة، وقد لا يكون هذا التمييز قاطعاً، والمثال الآتي قد يزيد الوضوح: افترض أن شخصاً ما غير سعيد بالضرائب التي تستحق عليه وفقاً للقوانين النافذة، وقد يسعى منفرداً إلى مراجعة الموظف المختص مناشداً إياه إيجاد السبيل لتقليل عبء الضريبة المستحقة عليه، أو يتصل بالنائب المنتخب عن منطقته يقترح عليه إثارة الاعتراض على اللائحة الخاصة بالضرائب؛ فتصورنا هو أن هذه المشكلة خاصة وأن المعاناة منها تهم الشخص بذاته. ولكن لو أن هذا الفرد اختار بديلاً آخراً وبدأ يتصل بالأفراد الآخرين الذين لهم نفس المشكلة ويتوقعون تأثرهم بها مستقبلاً؛ فلو أعد مذكرة باسمهم ونشرها في الصحافة وأوصلها إلى بعض الأعضاء الذين يثيرونها في المجلس، فعندها قد يظهر من يعارضها ومن يتعاطف معها. فسواء تدخل البعض مباشرة أو بطريقة غير مباشرة فإن دائرة المتأثرين والمهتمين بها ستتسع وعندها يمكن القول بأنها مشكلة عامة. فسواء كان التأثر بالمشكلة مباشراً أو غير مباشر وأدى إلى انتشار نطاق المشكلة، فالمشكلة عندئذ تصبح عامة.

إن هناك العديد من المشاكل التي تثير انتباه الحكومة وتدفعها للفعل يمكن وصفها بأنها مشاكل خاصة، والمستوى الجزئي للسياسة الذي سمي (Micro Politics) يشمل هذا النوع من المشاكل، وقد نوقشت في الفصل السابق، بل إن قسطاً كبيراً من وقت النواب يبذل في مناقشة ومتابعة مشاكل فردية تتسع بحكم علاقة هؤلاء الأفراد بالجهات الإدارية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية هناك العديد من المشاكل التي يمكن أن تصنف بطرق مختلفة، فهناك تصنيف يميز بين المشاكل الإجرائية والمشاكل الأساسية. فالإجرائية تتعلق بالطريقة التي تنظم بها الحكومة وتدير أعمالها ونشاطاتها، والأساسية هي التي تهتم بالنتائج التي تؤثر بالبشر وأعمالهم كحرية التعبير أو شراء السيارات المستعملة أو التلوث البيئي، والتصنيف الثاني يعتمد أساس المشكلة وهل هي داخلية أو خارجية في التمييز، فالداخلية تشمل التعليم والضرائب والجرائم والنقل والرفاهية

وغيرها. وهذه مجرد أمثلة وعناوين يمكن أن تتفرع منها مشاكل أخرى، فمشكلة الرفاهية تتكون من مجموعة كبيرة من المشاكل الخاصة بالمقعدين وكبار السن وذوي الدخل المحدود وأصحاب الأطفال المعوزين وغيرهم.

ووفقاً لما طرحه ثيودور لوي[3] فإن المشاكل يمكن أن تصنف إلى ثلاث: توزيعية وتنظيمية وإعادة التوزيع، وهذا التصنيف يعتمد على عدد الأفراد المتاثرين بالسياسة، وطبيعة العلاقة بين بعضهم البعض.

فالتوزيعية تشمل المشاكل التي تخص عدداً محدوداً من الأفراد، وأن قضاياهم تحل الواحدة بعد الأخرى، والأمثلة عليها: مطالب المنطقة ببرامج للسيطرة على الفيضان، ومطالب الصناعيين بوقف التعريفة الجمركية، أو مطالب الشركات بعقود حكومية.

والمشاكل التنظيمية أو الضابطة تشمل المطالب بتنفيذ التصرفات أو وقفها أو الحد من تدخل الآخرين في بعض المجالات، فقد يطالب المتضررون من تدخل اتحادات العمال بالحد من تدخلها لوقف الأضرار المترتبة على ذلك. أما النوع الثالث من المشاكل فيتمثل في نقل الموارد من منطقة لأخرى أو إعادة توزيع مصادر بين جماعات أو مناطق أو طبقات المجتمع. فالذين يهتمون بمشكلة عدم العدالة في توزيع الدخول يطالبون عادة بسياسة عامة للضرائب التصاعدية، وسياسات أخرى تأخذ ممن يملكون وتعطي لمن لا يملك. ويشتد الصراع والخلاف حول هذا النوع من المشاكل بين الشرائح والطبقات المتعارضة في مصالحها.

وقبل أن نترك هذا الموضوع، لا بد من التذكير بأن اعتبار موضوع ما أو حالة ما بأنها مشكلة لا يعتمد على أبعادها الموضوعية فقط، وإنما على الطريقة التي يدرك بها الأفراد المشكلة.

فمثلاً مشكلة الفلاحة في أمريكا كانت خلال الخمسينات والستينات تتمثل في زيادة الإنتاج، أي الفائض منه عند الحاجة، والذي يتعذر تسويقه بالأسعار المحددة أو

المرغوبة، في حين أن هذا الفائض لم يعد مشكلة بل ميزة إيجابية عندما أخذت حاجات أقطار العالم الأخرى من هذه المحاصيل. وكذلك الحال بالنسبة لأزمة الطاقة فوجود نقص فيها من عدمه أو كون ذلك مشكلة عامة أم لا، يتوقف على تعريفها وتصنيفها من قبل الآخرين وليس على طبيعتها الذاتية. وبالنسبة لشركات البترول فإنها تهتم بالتحرك الحكومي نحوها أكثر من مجرد تحسس الشركات الصناعية بذلك، وقد تجمع الغالبية من الناس على أن هناك أزمة طاقة، غير أنهم لا يتفقون على ذلك في ضوء طبيعة المشكلة أو أسبابها.

وهذا يقودنا إلى قضية أخرى، وهي لماذا تعتبر بعض الموضوعات بمثابة مشكلة عامة على الرغم من عدم سعتها أو خطورة نتائجها فيظهر من يطالب بالتحرك نحوها، بينما لا تستقطب قضايا أخرى هذا الاهتمام؟ بعض وجهات النظر حول هذا السؤال سيتم تناولها في الحوار الآتي والخاص بأجندة السياسة (جدول أعمال السياسة).

جدول أعمال السياسة Policy Agenda

نسمع أو نقرأ بين الحين والآخر بالمطالب التي تطرح من قبل الأفراد والجماعات مناشدة هذه الدائرة الحكومية أو تلك لمعالجة قضية أو مشكلة، كأن تكون تبليط طريق أو الحد من الجرائم أو ارتفاع أسعار اللحوم أو احتكار أرباب الصناعات. ومن بين الآلاف من هذه المطالب يلاحظ أن قلة قليلة منها هي التي تحظى باهتمام متخذي السياسات العامة، فقائمة المشاكل التي يختارها هؤلاء بمحض إرادتهم أو التي يجدون أنفسهم ملزمين بها هي التي تسمى بجدول أعمال السياسة[4]، فهي التي تنتقي القضايا الأكثر أهمية والأشد إلحاحاً من بين المطالب العامة. لذا فإن أولويات السياسة تميز من المطالب السياسية، ويمكن تمييزها كذلك من الأسبقيات السياسية.

ولكل نظام سياسي أكثر من جدول أعمال واحد. ويميز كوب (Cobb) و ايلدر (Elder) بين نوعين من جداول الأعمال هي:

جدول أعمال نظامي وجدول أعمال مؤسسي أو حكومي، فالأول (Systemic)

يضم كل القضايا التي يتحسسها أعضاء السلطة على أنها تستحق الاهتمام وتستوجب تدخل أي من السلطات الثلاث تبعاً لصلاحياتها(5)، وهذه مطلوبة على مستوى الدولة والولاية والمنطقة المحلية. فقضايا مثل الجرائم على الطرقات قد تظهر بكل جداول أعمال المستويات الثلاثة، بينما قضية هل يتم الاعتراف بجمهورية الصين أو هل يُبنى مركز للمؤتمرات القومية فإنها لا تظهر إلا في برنامج جدول أعمال واحد فقط.

وجدول الأعمال النظامي هو جدول للنقاش، فالعمل والتحرك إزاء مشكلة يستلتزم إدراج المشكلة أولاً وعرضها على المستوى الحكومي المخول بمناقشتها تمهيداً لمعالجتها، أما برنامج الأعمال الحكومي فهو الذي يتولاه الرسميون والحكوميون باهتمام جاد وأولوية خاصة، ولأن هناك قضايا متنوعة يمكن للمنظمات أن تعالجها فهناك أيضاً أكثر من جدول أعمال حكومي أو مؤسسي. فعلى المستوى الفيدرالي هناك جدول أعمال الكونكرس وآخر للرئيس وثالث للحكومة التنفيذية ورابع للسلطة القضائية، وكل منها هو جدول عمل، ولهذا فإنها تتضمن قضايا تفصيلية ومتخصصة وتكون جاهزة أكثر من تلك التي ترد في جدول الأعمال النظامي التي اعتبرت نقاشية أو تمهيدية. فبينما الأول يشمل كثرة الجرائم على الطرقات، فإن الثاني أي المؤسسي الذي يخص الكونكرس يتناول تقديم المساعدات المالية للمحليات لتطبيق القوانين من قبل دوائرها. وجدول الأعمال المؤسسي يمكن أن يقسم إلى موضوعات قديمة وأخرى جديدة، فالقديمة هي التي لها صفة الاستمرارية، أي إنها تدخل في جداول الأعمال السابقة، ومن موضوعاتها: زيادة رواتب موظفي الحكومة، والإصلاح البرلماني، زيادة مساعدات الضمان الاجتماعي والتخصيصات المالية في الموازنة، فهي مألوفة للموظف الحكومي وبدائلها غالباً ما تكون معلومة. أما الجديدة فهي التي تطرأ فجأة ولم يسبق أن نوقشت، مثل الإضراب الشامل لعمال السكك الحديد، والأزمات الدولية، أو الحد من انتشار السلاح لدى المواطنين، وظهور مصدر جديد للتلوث البيئي. والقديمة عادة تعطي الاهتمام لكون الموظفين لم يتسع وقتهم لمعالجتها بسبب كثرة الموضوعات الداخلة في جدول الأعمال، ولكونها أيضاً مألوفة وربما إن آثارها

السلبية قد طالت والشكوى حولها قد زادت[6]، وقد تتحول الموضوعات الجديدة في جدول الأعمال إلى موضوعات قديمة إن لم تحسم كما هو مخطط لها، وقضية التلوث البيئي مثال على ذلك.

ولا بد من التأكيد بأن جدول أعمال السياسة قد لا يكون منتظماً أو معرفاً بتفصيل ووضوح، وقد تكون موضوعاته موضع نقاش وجدل، وسواء أكانت جداول الأعمال للكونكرس أو للمدينة. ويمكن التعرف على محتويات جداول أعمال السياسة من خلال خطاب رئيس الدولة أو قادة الأحزاب المؤتلفة في الحكم أو المنفردة فيه أو لما يطرح باهتمام من قبل وسائل الإعلام والاتصال وغيرها. وكون بعض الموضوعات في جدول الأعمال غير متفق عليها أو لم تعرف بدقة لا يقلل من أهميتها لأغراض التحليل والدراسة والمفاضلة.

إن بعض الطرق التي تسلكها القضايا العامة لتدرج في جداول الأعمال السياسية سبق وأن نوقشت، ولكن مزيداً من التوضيح سيكون مفيداً هنا. فلماذا تحتل بعض المشاكل مكاناً من جدول الأعمال دون غيرها؟ أو لنعرض المسألة بشكل آخر، يمكن التساؤل عن السر وراء تحول المشكلة أو القضية إلى قضية سياسية حية؟ واحد من الاحتمالات طرحه العالم السياسي ديفيد ترومان في كتابه الجماعات المصلحية، عندما يقول: إن كل جماعة تسعى إلى أن تكون متوازنة مع غيرها أو متوازنة في داخلها، أي في وضع متعادل، وحين تحس بما يهدد ذلك فإنها تنفعل لتغيير ما طرأ عليها. وحين لا يكون الاضطراب في وضعها كبيراً فإن قادتها سيعملون على إعادة التوازن من خلال تحركهم وهذا يستوجب من الحكومة نشاطاً إضافياً، أما اذا كان الاضطراب وفقدان التوازن كبيراً فالتحرك والجهد سيكون كبيراً وربما خطراً[7].

فصغار رجال الأعمال الذين يواجههم خطر مراكز التسويق الكبيرة والمتعددة الفروع والحلقات سرعان ما يتحركون طالبين من الحكومة حمايتهم، ومنتجو النفط المحليين الذين يتضررون بانخفاض أسعارهم بسبب النفط المستورد يتحركون أيضاً مطالبين بتقليص الاستيراد حفاظاً على أسعارهم وأرباحهم المهددة. وحين تفلح

جماعة ما في الحصول على مكسب أو إنجاز من الدولة فقد يثير ذلك تحرك جماعة أخرى مماثلة أو معارضة كما حصل في قضية تنظيمات العمال التي نجحت في تعديل لائحة تافت هارتلي بعد عام 1947م، ومع ذلك فقد لا تكلل جهود بعض الجماعات في إقناع الحكومة برؤية مصالحها وفهم مشكلتها كما أوضح ذلك جارلس جونز[8].

وللقيادة السياسية دور مهم في إعداد جداول أعمال السياسة، فالقادة يسهمون بدافع تحقيق الكسب السياسي، أو بدافع تحقيق الصالح العام، أو بهما معاً في بلورة المطالب وإبراز المشاكل وتوضيح آثارها واقتراح الحلول لها. ويأتي الرئيس في مقدمة القادة عند إعداد جدول أعمال السياسة في المجتمع الأمريكي، فمقترحات الرئيس سرعان ما تدخل في جدول أعمال الكونكرس إن اقتضت تشريع قانون أو إصدار لائحة، فوصية نكسن حول السيطرة على التلوث تحولت إلى لائحة الهواء النظيف عام 1974م. كما إن أعضاء الكونكرس يسهمون في إعداد جدول الأعمال، ومثال ذلك ما فعله السناتور باول دكلس الذي طرح مشكلة إعادة إعمار المناطق خلال الخمسينات والستينات عندما رشح نفسه عن جنوب الينوي ووعد بإعمار المناطق البائسة، ويعتبر أدموند موسكي قائداً ومؤثراً في صياغة السياسة العامة عن التلوث البيئي والسيطرة عليه. وفي دراسة حول إعداد جدول أعمال السياسات في مجلس الأعيان الامريكي قام بها الأستاذ جاك والكر انتهى قائلاً: «إن هناك عدداً من الأعضاء النشطين الذين يعملون بدافع إدخال التغيير في المجتمع أو بحثاً عن الشهرة والجاه قد كرسوا أنفسهم للبحث عن قضايا وموضوعات جديدة فيدخلونها ضمن مناقشات المجلس»[9].

وهناك قضايا تفرض نفسها على جدول الأعمال بحكم الخطر أو الضرر الذي تحمله، وتضطر المسؤولين على معالجتها، كحوادث مناجم الفحم أو الكوارث الطبيعية. فمثل هذه الأحداث سرعان ما تنتشر وتُجسد من قبل المتضررين فتجد تأييد العامة أو تهز المكلفين والمعنيين بها فتتقدم على غيرها. ولذلك يلاحظ أن بعض القضايا قد تدرس وتناقش ويدور حولها الجدل لكنها تظل بدون علاج أو سياسة إلى أن يحدث ما يحركها بقوة أو يجعلها ملحة للعلاج أو يشعل فتيلها كما يقول المثل[10]، ويعد تحرك

السوفيت عام 1957م في مجال الفضاء محركاً قوياً هزّ إدارة أيزنهاور وجعلها تتعجل الخوض في هذا الميدان. وقضية الدواء المسمى ثالود هيد الذي تبين أنه يضر الحوامل وأطفالهن ومع ذلك فلم تثبت هذه الحقيقة في أمريكا لمعارضة بعض الموظفين والقياديين في إدارة الغذاء والدواء، مما أدى إلى طرح مشروع قانون إجازة الأدوية عام 1962م، ولا تزال قضية إجازة الأدوية تعد من الموضوعات التي تثير الجدل والاهتمام حتى يومنا هذا[11].

ونشاطات المعارضة بما فيها العنف قد تكون أحد الوسائل التي تصل المطالب من خلالها إلى متخذي السياسات أو تدخلها في جداول الأعمال[12]. فخلال الستينات ظهرت نشاطات عديدة من هذا النوع نذكر منها حركة أجلس محتجاً، ومظاهرات حقوق التصويت في ألباما وكذلك مظاهرات عام 1963م في واشنطن، أبقت حقوق التصويت على رأس جدول الأعمال لفترة طويلة، ومظاهرات المدن الشمالية في وسط الستينات رفعت مشكلة السود في المناطق الحضرية إلى رأس جدول الأعمال. وقد عبر أحد علماءِ الاجتماع عن إضرابات تلك الفترة وتأثيراتها السياسية فقال: «لقد أسهمت جهود المتظاهرين تلك في إزالة اليأس من النفوس وأعطت دفعة قوية لسكان المحليات في رفع أصواتهم لطلب النجدة والإنقاذ مما هم فيه وليس فقط لإثارة الانتباه حول قضاياهم»[13]، وفي السنوات اللاحقة استخدم المعنيون بحقوق المرأة طرقاً مختلفة لإبراز قضيتهم ووضعها في جدول الأعمال السياسية وإنجاح حملاتهم، ومن بين الوسائل التي استخدمتها الجماعة أخذ جموع من الوجوه الجميلة جداً فيسيرون بها في الشوارع لكسب التأييد للمرأة.

وبعض القضايا تستلفت انتباه وسائل الاتصال أكثر من غيرها فتراها تعرض لريبورتجات صحفية وإذاعية وتلفزيونية، وهذه تساعد في سرعة إيصالها إلى جدول الأعمال السياسية. ففي عام 1890م ساعدت إحدى الصحف المميزة بورقها وطباعتها في إبراز المآسي التي يتعرض لها سكان بعض دول أمريكا اللاتينية التي كانت تخضع لأسبانيا مما حفز الولايات المتحدة الأمريكية لشن حملة لتحرير هذه الأقطار ومنها

كوبا[14]. وقد قبلت الصحافة مثل هذا الدور في الستينات إزاء قضية الحرب على الفقر التي ظهرت على جدول أعمال السياسة وحظيت بالاهتمام، وكذلك مشروع معسكرات العمل الجنوبي (Job Corps) التي تجمع مبالغ نقدية صغيرة لخلق فرص عمل كبيرة، وسواء كانت الصحف ووسائل الإعلام تبحث عن الإثارة أو عن الأخبار التي تملأ بها وسائلها أو أنها حريصة على المصلحة العامة وقضاياها، فإنها كثيراً ما تعمل على إيصال المشاكل المنتقاة لجدول السياسات[15].

وهدفنا هنا إيضاح الطرق التي تصل عن طريقها المشاكل لجدول الأعمال باعتبار هذه المرحلة تعد واحدة في عملية صنع السياسات العامة[16]، والبدائل التي سيتم طرحها لا تتضمن جميع البدائل بافتراض معرفتها، كما أن بعضاً من المشاكل العامة قد لا يحدث أن تصل إطلاقاً إلى جدول الأعمال. فمتخذو السياسات العامة يجدون أنفسهم مجبرين لتناول بعض المشكلات العامة. ولحساب هذا النوع من التردد فإن مصطلح اللاقرار يبدو الأداة التفسيرية والتحليلية المناسبة.

وعَرَّفَ كل من باشراش وباراتز (Bachrach & Baratz) التردد بأنه: «الوسائل التي من خلالها تخنق المطالب بالتغيير في توزيع المكاسب والمزايا على المناطق فتقتل أو تُسكت قبل أن تعلن أو يكشف عنها إعلامياً، وعندها لا تصل إلى جدول الأعمال ولا تطرح على الساحة»[17]. وهناك عدة طرق لإعاقة وصول المشاكل إلى جدول الأعمال النظمي أو المؤسسي، فعلى الصعيد المحلي قد تكون القوة والعنف وسيلة لذلك، وهذا ما حدث في الولايات الجنوبية من قبل البيض من الأمريكان لقمع مطالب السكان السود بحقوقهم المدنية. وقد تجند القيم والحضارة السياسية لتبرير عدم التعامل مع قضايا خاصة وجعلها موضوعاً لسياسات عامة، فالإيمان بالرأسمالية والملكية الخاصة حال دون مناقشة تأميم السكك الحديد كقضية عامة حتى بداية القرن العشرين وحين بدأ القطاع الخاص نفسه يتذمر من إدارتها لانخفاض أرباحها.

والأسلوب الثالث يطرحه شاتسنايدر (Schattschneider)، إذ يقول: «أن المشكلة الحرجة في السياسة تتمثل بإدارة الصراع»، فليس من نظام يمكن أن يتحمل عدم

التعامل مع هذه المشكلة. فكل الدول والنظم والإدارات تواجه هذا النوع من المواقف الحادة والحرجة التي تحتل مكاناً في عالم السياسة والإدارة، ولكونها تؤثر على حاضر ومستقبل النظم وعلى بقائها واستمرارية قادتها فإن الجميع لا يحتمل مشاكل تهدد وجوده دون معالجة، ويختلف موقف القادة المحافظين عن موقف القادة المتحررين أو المحايدين في التعامل معها. ولكن في جميع الأحوال يقول الكاتب أن المنظمات لها أسسها ومعاييرها في رصد بعض من هذه المشاكل ورفعها إلى جدول الأعمال وإخفاء أو كبت النوع الآخر وقتله لكي لا يدخل إلى جدول الأعمال، فيقلق النظام أو المنظمة. فعدد من القضايا يسلك طريقاً سهلاً إلى عالم السياسة أما البعض الآخر فطرده أسهل واستبعاده أضمن وآمن(18).

وهكذا يصبح من الضروري أن نعرف ونحن ندرس السياسات العامة نوع المشاكل التي تسمع وتلك التي تهمل أو تستبعد، ويجب أن نتذكر دوماً أن السياسات العامة ليست مرتبطة بما تفعله الحكومة من أعمال أو تشرعه من لوائح، وإنما تشمل أيضاً ما تسكت عنه الحكومة وما تمتنع عن فعله أو تشريعه. ومثال العمالة المهاجرة وانخفاض أجورها يعد واحدة منها فحسب، فلماذا لم تحمل هذه المشكلة محمل الجد ولم تجد الأذن الصاغية؟ الجواب يكمن في المعادلة القائلة لماذا وكيف ومن؟ فمن سيستفيد من معالجة هذه القضية في عالم السياسة؟ فالسكوت عليها يعد سياسة عامة. فالأوامر لا تسمح أو لن تتخذ قراراً يعتبر مصطلحاً مهماً في تحليل هذا النمط من القضايا، فالطبيعة الدقيقة لحالة التردد (اللاقرار) تجعل منها حالة ذات منفعة في تحليل عملية السياسة العامة.

مثالان عن إعداد جدول الأعمال (الأجندة):

ولمزيد من التوضيح حول مفهوم جدول الأعمال سنعرض بإيجاز مثالين مختلفين من حيث المضمون والطبيعة، ونوضح كيف وصلا إلى جدول الأعمال. أحدهما عن الأمان في مناجم الفحم والثاني حول السيطرة على التلوث البيئي، فمناجم الفحم معروفة بخطورة العمل فيها وبالنسب العالية للحوادث والإصابات

وكثرة الجروح والوفيات لعامليها، وتنظيم العمل في هذه المناجم يخضع لإدارة الولايات وحكومتها. غير أن عدم فاعلية إجراءاتها دفعت عمال المناجم إلى الاستنجاد بالحكومة الفيدرالية فاستطاعوا بعون من مناصريهم تشريع لائحة الأمان في مناجم الفحم عام 1952، وأوكل إلى دائرة المناجم تطبيق اللائحة وهي متهمة عادة بتحيزها لأصحاب المناجم ولمالكيها. وقد ظلت الحوادث تقع طيلة عقدين من الزمن دون أن تُحسن الأوضاع لتقليلها أو توظف التقنيات الحديثة للسيطرة عليها. وهذه المناجم تقع في مناطق ضيقة مثل غرب فيرجينيا وجنوب الينوي، والغالبية من الجمهور لم يكن مطلعاً على مشكلة المناجم هذه أو مهتماً بها.

ثم يقع حدث الانفجار في مشروع رقم (9) لمناجم غرب فيرجينيا في 20/ 11/ 1968 فيدفن (79) منقباً تحت سقف المنجم فيموتون قبل أن يستطيع أحد الوصول إليهم، وتثور ثائرة الناس وتتعالى الأصوات ليس حول الحياة وضرورة حمايتها في المناجم، وإنما تعدتها للأمراض الناجمة من العمل فيها وتلوث الرئتين بالمواد السامة والسوداء. وقد استغل عمال المناجم الفرصة فتحشدوا في إضرابات ومسيرات في شوارع فيرجينيا واعتصموا في مبنى الحكومة وعقدوا مؤتمرات صحفية لشرح واقعهم السيء، وانتهت جهودهم بصدور قانون في عام 1969م في المجلس التشريعي لولاية فيرجينيا أقر منح تعويضات مالية للمصابين بأمراض مهنية أو لضحايا الحوادث والإصابات. ولم يقف عمال المناجم عند هذا الحد بل جمعوا صفوفهم متحدين من مختلف الولايات وأعلنوا إضراباتهم ومسيراتهم مطالبين بقانون اتحادي يعالج أوضاعهم، فاضطروا رئيس الدولة جونسون والذي بعده نيكسون لأن يضع لائحة خاصة حول الموضوع ويرسلها إلى الكونكرس للتشريع، وقد أُقرت دون معارضة ثم أرسلت إلى المجلس الآخر فأقرت بأغلبية (389) صوتاً مقابل (4) أصوات فقط، فوقعها نيكسون لتكون قانوناً فيدرالياً يضمن السلامة المهنية في المناجم.

والتلوث البيئي من خصائص المجتمع الامريكي منذ زمن بعيد غير أنه لم يصبح مشكلة عامة إلا منذ عقد من السنين (السبعينات). فبعد أن كانت مداخن المصانع

الكبيرة تعتبر من سمات التطور، فقد تبين فيما بعد أنها مشكلة تستحق التدخل والسيطرة، وقد تحركت حكومات الولايات والحكومة الفيدرالية لإصدار اللوائح بشأنها، لكنها ظلت بحاجة للمزيد من التدخل والمعالجة. وهناك عوامل عديدة تضافرت لجعل المشكلة في غاية الأهمية[19]، فالرأي العام وضغوط المجتمع الامريكي لعبت دوراً بارزاً في إضفاء هذه الأهمية كما يشرح ديفز.

فالزيادة في الإنتاج تؤدي إلى زيادة التلوث، وزيادة الرفاه وتحسن الدخل للمواطنين رفعت من مستوى المعيشة ورفعت معدلات الطلب على البضائع والسلع الكمالية، يقابل ذلك وفرة رأس المال واليد العاملة الماهرة فهي جميعاً أدت إلى تكامل حلقات الإنتاج مع التلوث، والمواطنون الذين تضطرهم ظروف العيش والحياة إلى العمل لساعات طويلة لا يجدون متسعاً من الوقت للتعبير عن قلقهم من التلوث. وعلى صعيد الدول النامية يتضاءل الجهد والاهتمام المكرس لهذه الحال عنه في المجتمعات الصناعية التي تلزم السكان بالاهتمام بها. فوفوة المال تدفع الناس لأوقات المتع ولمحلات اللهو، وارتفاع مستوى التعليم يجعل المواطنين متحسسين لأبعاد المشكلة، ولذلك تعد هذه من القضايا التي تؤرق الطبقة المتوسطة، وهذا هو الذي يثير انتباه الحكومات فيها. والحد من التلوث والسيطرة عليه قضية جماهيرية مؤثرة في كل فرد، ومن شأن البرامج التي تهم كل الأفراد أن تحظى بالاهتمام السياسي، كما أن معارضة مثل هذه البرامج ليس سهلاً لئن يصرح به وبصورة مباشرة. فمن يسمح بالهواء الملوث لا يمكنه أن يكسب مؤيدين وأنصاراً في الساحة السياسية، والذين يجرؤون على المعارضة لبرامج السيطرة على التلوث يلمحون بصورة غير مباشرة إلى أن الأمر قد يؤدي إلى خلق أزمة طاقة، علماً بأن التلوث مرتبط بالصحة العامة وهي بذاتها قضية جماهيرية لا يمكن التساهل بشأنها. وكما يقول المثل: «كل إنسان يريد أن يذهب إلى الجنة ولكن لا أحد يريد أن يموت»، وأخيراً عندما تريد الحكومة أن تعمل من أجل التلوث فإنها تساعد في خلق الحاجة إلى عمل إضافي. وهذه المشكلة قد قيل عنها الكثير ونشر حولها الكثير وقد حظيت بالاهتمام الذي تستحقه، وقد ساعد الإعلام في

خلق الأجواء وتهيئة الدعم للبرامج التي تتطلبها المشكلة، فالعمل أصبح هو المطلوب وليس مجرد التذكير، وتجارب دائرة حماية البيئة القومية تعد حالة ملائمة هنا. فالسيطرة على التلوث يبقى في جدول أعمال السياسة على كل مستويات السياسة لسنوات قادمة.

صياغة المقترحات للسياسة العامة:

تتضمن صياغة السياسة بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة، فصياغة السياسة لا ينتج عنها قانون مقترح وأمر تنفيذ أو قاعدة إدارية، فصانعو السياسة قد يصرون على عدم التحرك إزاء قضايا معينة ويتركونها وشأنها، فالأحداث هي إلى تُسَيِّرُ ذاتها، وبعبارة أخرى فإن وجود مشكلة على جدول الأعمال لا يعني أن سياسة عامة ستتخذ، فالكونكرس مثلاً ظل طيلة عقدين من الزمن يتعامل مع كيفية تنظيم السكك الحديد، ووضع ضوابط لها، وقد طرحت عدة بدائل ومقترحات لذلك قبل أن تصدر لائحة 1887م، والمساعدات الفيدرالية للتعليم ظلت أمام الكونكرس لعدة عقود قبل أن تصدر لائحة 1965م بهذا الشأن. فالوعي بالمشكلة لا يضمن التحرك الفعلي للحكومة غير أن عدم الوعي بها أو عدم الاهتمام يعني بالتأكيد أنها ستظل بدون معالجة.

من هم المعنيون؟

لمناقشة من هو المعني بتطوير بدائل السياسة سيتركز الاهتمام على المستوى القومي في أمريكا، ففي القرن العشرين يعد الرئيس ومساعدوه الرئيسيون والمستشارون والإدارة التنفيذية المصدر الأهم للمقترحات الأولية لبدائل السياسة. وقد أصبح أعضاء الكونكرس مهيئين لدور الرئيس في عرض أفكاره وتوصياته عليهم، وأنه في أحيان كثيرة يصوغها في هيئة لوائح أو مسودات قوانين. غير أن هذا لا يعني أن الكونكرس يستجيب دوماً لوصايا ومقترحات الرئيس معتمدين على كونه يعرف جيداً، فهذه ليست هي الحال كما سنرى، فما يبحث عنه أعضاء الكونكرس هو «اللحم

الذي يمكن هضمه» . إن هناك الكثير من المقترحات الأولية التي تبنى منها السياسات العامة وهي من صنع موظفي الدولة المنتخبين منهم والمعينين . فبالنسبة للقضايا المتعلقة بالزراعة ، والصحة وتطبيق القوانين ، والتجارة الخارجية ، وغيرها فإنهم يستوعبون مشاكلها ويبحثونها ويطرحون مقترحاتهم بشأنها ، وهذه المقترحات ترفع للرئيس ثم الكونكرس للنظر فيها ، وأغلب المقترحات هذه تدور حول تعديل السياسات والقوانين الحالية وسد الثغرات فيها أو رفع الأضرار التي تتسبب عنها . ومن الأمثلة التقليدية على ذلك لائحة أراضي الشواطىء التي شرعت عام 1956م ، فقد لوحظ أن القانون الأصلي لا يمنع الأفراد من قشط الأراضي الحكومية مقابل أجور زهيدة لكل دونم بينما تدفع مبالغ كبيرة مقابل إخراجها من الإنتاج . أدت تلك الظاهرة بوزاة الزراعة وموظفيها إلى تقديم مقترح يمنع هذا الإجراء .

وكثيراً ما يشكل الرئيس لجان بحثية أو استشارية أو استطلاعية تضم أفراداً من القطاع الخاص ومن الموظفين والمختصين لتقديم سياسة ما ، وبيان مدى ملاءمتها الحالية أو تقديم المقترحات لتعديلها . مثال ذلك ، اللجنة الرئاسية للمساكن الحضرية عام 1967-1968م التي شكلها جونسون وكلفت بتوسيع البرامج والمشروعات السكنية لذوي الدخل المحدود والمتوسط ، منذ رفعت عدداً من مقترحاتها إلى الكونكرس ، وكانت هذه اللجان تسعى أيضاً إلى تجميع الدعم والتأييد لهذه البرامج بحكم الجاه والهيبة التي يتمتع بها الأعضاء ، وكانت بعض الجماعات المصلحية وراء هذه اللجان أيضاً لتحقيق مصالح أفرادها . ومن اللجان التي شكلت نذكر اللجنة التي شكلها الرئيس نكسون للنظر في القلق الذي تشهده الجامعات وحركات الطلبة المتطرفة التي تسببت في أحداث الشغب عام 1970م ، وبسبب عدم تأثيرها الفعال فقد تم حفظ النتائج والمقترحات من قبل مكتب الرئيس ، ولم يعقبها أي تحرك باتجاه تعديل أو تشريع سياسات عامة تعالج الظاهرة ، وكثيراً ما يكون لهذه اللجان والمجالس الرئاسية دور رئيس ومؤثر في طرح أفكار ومقترحات جديدة غير التي يعرضها الرؤساء عليهم . وهذا ما فعلته اللجنة التي شكلها الرئيس كندي لتقوية وتدعيم العالم الحر عام 1963م ،

إذ شكلت لجنة لدراسة المساعدات الأمريكية الخارجية، ولم يتوقع أن تقترح اللجنة في تقريرها تخفيضاً في الإنفاق على المساعدات الخارجية على الرغم من دفاعها عن البرنامج في الأساس. وعلى الرغم من أن ذلك يتعارض ورغبة الإدارة، فقد رفع التقرير إلى الكونكرس الامريكي الذي أقر التوصية التي رفعتها اللجنة، والتي كان يرأسها الجنرال لوكيوس كلي، مما أدى إلى خفض المساعدات الخارجية الأمريكية، علاوة على المحددات الأخرى التي أضيفت إلى البرنامج[20]. ويلعب أعضاء السلطة التشريعية دوراً مهماً في صياغة السياسات العامة، فمن خلال لجانهم الفرعية واتصالاتهم مع ذوي العلاقة والاستماع إلى الشهود والخبراء والإداريين واطلاعهم على التقارير المرفوعة إليهم ومقابلاتهم لممثلي الإضراب والجماعات الضاغطة، كثيراً ما يستلمون مقترحات جديدة أو يكلفون بإنجاز بدائل جديدة. ففي قضايا التلوث المائي وتلوث الهواء وفي ظل قيادة السيناتور أدموند موسكي وباول روجز كان البرلمانيون أكثر حماساً لهذه البرامج من السلطة التنفيذية، ولائحة الإصلاح الضريبي عام 1969م كانت حصيلة لجهود البرلمانيين، وحين جاءت إدارة نيكسون كانت اللائحة قد شرعت وقطعت أشواطاً.

وأخيراً فإن للجماعات المصلحية والضاغطة دوراً رئيسياً في بلورة السياسة العامة، وأحياناً يذهبون إلى البرلمانيين والتنفيذيين ومعهم مشروعاتهم ومقترحاتهم المدروسة والمقنعة، وأحياناً يسهمون في مناقشة التعديلات التي تحقق التوازن ورضا الأطراف المتناقضة، وهذا ما حصل في لائحة إصلاح العمل عام 1959م. ودور الجماعات على المستوى المحلي ومستوى الولايات أشد منه على المستوى الفدرالي لا سيما في القضايا المتخصصة والفنية. ويذكر سيتز و كوف بتقريرهما أن المشرعين في ولاية الينوي لا يشرعون في مجال العمل والعمال إلا بعد التقاءهم لممثلي المنظمات في المشاريع الصناعية واستماعهم إليهم، وقد صار تقليداً أن سياسات من هذا النوع تصاغ في الغالب بالاتفاق مع هذه الجماعات.

وهكذا تصبح البدائل والمقترحات المتنافسة للتعامل مع مشكلة معينة والمقدمة من

هذه المصادر المتعددة هي المادة الخام للسياسات العامة. ولنأخذ مثالاً على ذلك التأمين الصحي القومي في بداية عام 1970م[21]، فقد عرضت إدارة الرئيس نيسكون على الكونكرس لائحة المشاركة في الضمان الصحي القومي يتعهد بموجبها أرباب العمل تقديم الرعاية الصحية للعمال والموظفين لديهم، وتتعهد الحكومة بتأمين صحة العوائل الفقيرة والأطفال الذين لا يدخلون ضمن تأمينات العائلة للعاملين، أما الخدمات الصحية فيتم تحسينها بتكوين منظمات للخدمة والصيانة والتحسين. أما السناتور روبرت كندي والنائبة مارثا كرفث فقد اقترحا مشروع ضمان صحي يغطي جميع المواطنين، ويمول هذا المشروع جزئياً من ضرائب أرباب العمل والمستفيدين، وتدفع الدولة من مواردها العامة الجزء الآخر. في حين تقدمت المنظمة الأمريكية للصحة بلائحة لتأمين الرعاية الصحية تمكن ذوي الدخل المحدود من شراء بطاقات ضمان صحي من المؤسسات وشركات التأمين الصحي الخاصة مع تحمل الحكومة الفيدرالية حصة كبيرة من قيمة الاشتراك. وهناك مقترح تقدمت به منظمة التأمين الصحي الامريكي وهي مؤسسة للتأمين الصحي لبعض الجماعات المصلحية يدعو لوضع لائحة للصحة العامة تعتمد على نظام تأمين تدفع تكاليف التأمين من أقساط أرباب العمل والعمال، أما الفقراء فتدفع الحكومة أقساطهم من خلال برامج تقام لهذا الغرض، إضافة إلى مقترحات أخرى طرحت حول هذا الموضوع. وهكذا وجد متخذو السياسة العامة أنفسهم أمام مقترحات عديدة مطروحة من جهات متعددة حكومية وأهلية تعكس مصالح الأطراف كل من وجهة نظره. والذي يتوقع أن ينجم عن هذه المقترحات حلٌ وسطٌ يحقق التوازن ويحظى برضا أغلب الأطراف، وهذا هو الذي يحصل في أغلب النظم السياسية وفي أمريكا على وجه الخصوص.

صياغة السياسة بوصفها عملية:

يمكن النظر للسياسة العامة من خلال شمولها لنوعين من النشاطات، الأول: تقرير ما ينبغي فعله بشأن مشكلة معينة، فبالنسبة للمثال السابق حول الصحة العامة يكون السؤال: ما النظام الوطني الأنسب للتأمين على الصحة؟ وبالنسبة للمثال الآخر

فالسؤال يكون : ما نوع برامج المساعدات الخارجية الذي يجب تبنيه؟ أو قد نتساءل عن أدنى أجر يمكن قبوله ولمن يعطى؟

الإجابات عن أسئلة كهذه تأخذ شكل المبادىء العامة. وحين تحدد الإجابات فإن النوع الثاني من الأنشطة يدور حول بلورة مسودة السياسات من قبل السلطة التشريعية أو صياغة القواعد أو النظم الإدارية الجديدة التي تضع المبادىء موضع التطبيق، وهذه مهمة فنية وإجرائية لكنها في غاية الأهمية لكونها تحدد المضمون والإطار، وتعد المعبر عما تمخضت عنه الجهود والنقاشات السابقة.

وهناك مثال مثير تبرزه لائحة تعليم الدفاع الوطني عام 1958م، فاللائحة تنص في مقدمتها أن على الطلبة الذين تقدم لهم منحة الدراسات العليا توقيع وثيقة العداء للشيوعية أو قسم الولاء للنظام. وقد أثارت هذه الوثيقة وجهات نظر متعارضة فالمنفتحون والأحرار نقدوها لكونها تثير الاستياء وتشكك بوطنية الطلبة، أما المحافظون فدافعوا عنها مبدين استغرابهم من خشية المخلصين للوطن من توقيع مثل هذا القسم وهم يحذرون من خطورة تسلل الشيوعيين من خلالها للزمالات الدراسية العليا. وقد أعلنت بعض الجامعات الأمريكية عن عدم رغبتها في الاشتراك بهذا البرنامج ما دام هذا القسم يعد شرطاً، ويبدو أن قلة قليلة جداً من الطلبة المؤهلين للزمالات قد امتنعوا عن توقيع هذه الوثيقة إن وجد أحد منهم، ومع ذلك فقد عدل هذا الشرط وحل محله إثبات مبسط وأقل إثارة يضمن ولاء الطلبة المنتفعين بالزمالة.

وللرجوع إلى قصة إدخال هذا الشرط إلى اللائحة تبين أنه لم يخضع إلى أية مناقشات عبر مراحل تشريع اللائحة وأن الشخص الذي صاغ نصها قد نقل هذه العبارة من قانون الخدمة الوطنية العسكرية لعام 1950م، وحين عرضت اللائحة للتشريع عام 1958م لم تثر انتباه أحد في الكونكرس. والعبرة المأخوذة من هذه القصة هي أن إدخال نص أو عبارة في أية لائحة أو قانون أسهل بكثير من رفعه بعد تشريعه، وربما يدخل النص دون أي عناء أو حتى دون قصد من ورائه، ولكن حين يراد رفعه تظهر الصعوبات وتوضع العراقيل.

في التطبيق يكون صعباً في الغالب، إن لم يكن مستحيلاً، الفصل بين صياغة السياسة وإقرارها وهذه سنعالجها في الصفحات القادمة. فالمرحلتان تعالجان أكاديمياً على أنها منفصلة الواحدة عن الأخرى، لكن في الحياة العملية لا يمكن إنجاز الأولى بمعزل عن الأخرى[22]. فكثيراً ما يخضع المسؤولون عن الصياغة بطريقة أو بأخرى لتأثير الحاجة للإقرار، فيستبعد الكثير وتضاف بعض الأجزاء، فمقترحو السياسة العامة يخضعون لتأثير ما يتوقعون حدوثه خلال إدارة السياسة العامة.

صياغة مشروع الحرب على الفقر عام 1964م:

إن فكرة شن حرب على الفقر في عهد حكومة جون كندي ترجع إلى كندي نفسه[23]. فخلال مراجعته للواقع الاقتصادي مع ولتر هيلر رئيس المستشارين الاقتصاديين عام 1962م، صرح كندي بما يأتي: «الآن انظروا، أريد أن أتجاوز ما تم إنجازه، أعطوني الصورة بالأرقام والحقائق عما يجب علينا أن ننجزه، على سبيل المثال ماذا عن مشكلة الفقر في أمريكا»؟ فكانت هذه المقولة انطلاقة لتشكيل فريق عمل في إدارته لإعلان الحرب على الفقر.

إن الاهتمام بهذه المشكلة من قبل الدائرة التنفيذية استمر طيلة الربيع والصيف من عام 1963م، ولكن لم يكن الجميع متحمساً للحملة ضد الفقر. فحين عقد هيلر مؤتمراً صحفياً في حزيران ليعلن البحث عن مخارج من دائرة الفقر لم يلق استجابة مشجعة، وكذلك اجتماعه مع العاملين في الاتصالات لم يكن هو الآخر موفقاً، ولكن الأمر أصبح واضحاً في لقائه مع الصحفيين فقد دعا على أثر ذلك الاجتماع مساعدي البيت الأبيض لوضع مؤشرات البرنامج الذي تطرحه الإدارة للكونكرس حول محاربة الفقر لعام 1964م، وفوجىء بأن هناك فريق يؤيد بتحفظ وفريق أعلن معارضته بصراحة. فكبير مساعدي كندي السيد سور ينسن رأى أن البرنامج سيكون ناجحاً ومناسباً من الناحية المعنوية والسياسية، أما الآخرون فرأوا أن لا يطرح البرنامج ليتزامن مع الحملة الانتخابية لعام 1964م، لأن الاهتمام المركز على الفقر قد يدلل على الفشل لكون كندي قد أعلن في حملته لعام 1960م بأنه سيجعل أمريكا تنطلق من جديد.

لكن الرئيس والمجلس الاستشاري الاقتصادي ظلوا مهتمين بالبرنامج. وفي الخريف بدأ الكونكرس يناقش البرنامج ويكوّن الآراء حوله، ولكن بعد ثلاثة أيام من إعطاء الإيعاز بالمناقشة اغتيل الرئيس كندي في مدينة دالاس.

وحين التقى هيلر في 24 نوفمبر مع الرئيس جونسون ليشرح له موقف الرئيس كندي حول البرنامج سارع جونسون قائلاً: «امضِ به فهذا هو البرنامج الذي أطمح إليه، وفي 24/ 1/ 1964 أعلن جونسون حملة إدارته على الفقر. ولكن دعونا نتابع موقف السلطة التشريعية منه.

كانت أولويات البرنامج معدة من قبل المجلس الاستشاري ودائرة الموازنة العامة، وقد ركزت الجهود الأولية على المعلومات والوثائق وتحليل الواقع المرتبط بالفقر لتكون أساساً للمنطلقات والمعايير والبرنامج لاحقاً. ثم قام هيلر بمفاتحة الوزارات والإدارات المتخصصة بتقديم مقترحات للبرنامج الذي يقره الكونكرس، وسرعان ما وصلت المقترحات من مختلف الجهات لتطرح توصياتها لمحاربة الفقر المتمثلة بما يأتي:

برنامج تدريبي للتأهيل، برنامج للتشغيل والتوظيف، التطوير الريفي، الخدمات الصحية والرفاهية، وفرص التعليم والترفيه. ومع أن هذه المقترحات لم تحسم بشكل نهائي إلا أن إدارة الموازنة خصصت مبلغ 500 مليون دولار لحملة الحرب على الفقر لعام 1965، وكلفت الإدارة بالتعاون مع المجلس بصياغة المقترحات العامة التي يتم اختيارها لبدء الحملة، ومنح الاعتمادات المالية للإنفاق على البرنامج.

وخلال نفس المرحلة الزمنية قامت إدارة مكتب الموازنة بتشجيع إدارات المناطق لتقديم مقترحات محددة ومفصلة عن المناطق التي ستستفيد من البرنامج لتطوير قدراتها الذاتية إزاء مشكلة الفقر، أو بعبارة أخرى تسمية برامج محاربة الفقر في نطاق دائرتها. وقد استفادت من الأسس المعمول بها من قبل مؤسسة فورد وهيئة الشباب الجانحين والمجرمين من الأحداث في منح المساعدات للبرامج العاملة في المناطق المتخلفة الواقعة ضمن المدن الكبرى. وقد قبل مجلس المراجعة القانونية هذه المقترحات للأسباب الآتية: أنها تسهم في محاربة الفقر بالموارد المحددة المتاحة، أنها تسمح لأبناء المنطقة

ولجماهيرها بالمبادرة والتحرك لخدمة أنفسهم، كما أنها تمكن المناطق من تنفيذ البرامج الفيدرالية وفق نسق موحد. وقد كانت إدارة الموازنة تؤكد رغبتها الشديدة في التنسيق بين الإدارات المحلية والبرامج النوعية على اختلافها.

لكن الإدارات التنفيذية والفنية لم تكن مسرورة من هذا التوجه، على الرغم من أن أغلب الاعتمادات التي ستصرف محلياً ستكون من خلال البرامج الفيدرالية، فهم يرغبون بالسيطرة على أموالهم وبرامجهم، ويخشون المرونة في الآلية المقترحة آنفاً. وادعوا أن مقترحاتهم لم تؤخذ بنظر الاعتبار من قبل مجلس المراجعة القانونية، كما أنهم تساءلوا عن كيفية إدارة البرنامج، هل سيتم خلق وحدات إدارية جديدة له، أو يدار من قبل مجلس يرتبط بالوزارة أو بالرئيس، أو عبر أسلوب آخر. وقد انتقلت هذه التساؤلات إلى البيت الأبيض ليطرح النقاش حول من يدير البرنامج هذا؟ وفي الأول من شباط فوجئ كل الحضور بإعلان الرئيس جونسون أنه كلف سارجنت شرايفر ومن ثم مدير فريق السلام Peace Corps ليخطط برنامج الحرب على الفقر. فتحرك الأخير بسرعة ليصدر التشريع اللازم للبرنامج، فوجد أن وزير العمل قد حشد دعماً واسعاً لبرامج متعددة ومتفرعة لإعلان الحرب على الفقر، وأن يقترح إدارة الموازنة والمجلس الاقتصادي الذي يضيق نطاق البرامج ويقصرها على مناطق محددة لا تجد التأييد الواسع.

وللتمهيد للبرنامج التشريعي، شكل شرايفر فريق عمل من المتطوعين لإدارة المهمة وعن طريق القروض من وزاراتهم ودوائرهم، وضم هذا الفريق الموظفين من وزارة العمل، ووزارة الزراعة، ووزارة الدفاع، ومن إدارة الموازنة، ومن وزارة الصحة والتعليم والرفاهية، ومن إدارة بعض المشاريع الصغيرة وغيرهم ممن يساهم في مناقشة العديد من البدائل والمقترحات. وقد استجوبوا وقابلوا عدداً من السكان الفقراء أو من السكان السود ضمن المناقشات التي أدارها شرايفر وجماعته ولجانه.

وخلال أسابيع قليلة وضعت مسودة اللائحة التشريعية فأحالها الرئيس جونسون إلى الكونكرس باسم لائحة الفرص الاقتصادية. وكما تنص اللائحة فإن برامجها هي: سرايا العمل وسرايا اليافعين في الأحياء المجاورة، وفرص تشغيل العاطلين في المناطق

الريفية، وفرق التطوع في خدمة أمريكا، وهناك إدارة خاصة للفرص الاقتصادية تتولى إدارة بعض البرامج وتنسيق البرامج الأخرى، ولم تجر اتصالات كثيرة أو مداولات أولية مع أعضاء الكونكرس قبل عرضها عليهم.

ولقد تضافرت جهود العديد من الجماعات والأطراف المتحمسة لهذا البرنامج الشامل، فبدأت كل جماعة تضع تفاصيل أنشطتها لتحصل على الدعم والتفضيل، كما بدأت الجماعات المستفيدة والمتطوعة تحشد أوسع مشاركة ممكنة لتقنع الكونكرس بأهمية برنامجها، غير أن أعضاء السلطة التشريعية عندما بدأوا مناقشتهم للائحة المعروضة عليهم لم يدخلوا في تفاصيل البرامج ولا الفئات المتطوعة أو المتحمسة لها.

وبحكم سيطرة الديمقراطيين على السلطة التشريعية فإن مرور اللائحة كان سريعاً جداً، فبعد جدولة المناقشات وحصرها بوقت قصير وإعطاء المتحمسين فرصة عرض حججهم، ولأن المعارضين وهم من الجمهوريين الذين يمثلون الأقلية لم يكن التصويت الذي تم على أساس حزبي سيسعفهم، فقد أقرت اللائحة بعد إجراء تعديلات بسيطة. فهناك نشاطين جديدين أضيفا للبرنامج الأول يشمل مساعدات تقدم للعمال المهاجرين، والثاني مساعدات للأميين الكبار، كما سمح للمنظمات ذات النفع العام أن تشتري الأراضي وتطورها إلى مزارع فردية وتبيعها للفقراء بأقساط تسدد من الإنتاج. لم يحصل البرنامج الأخير على الموافقة بحجة أنه يعكس فكراً اشتراكياً فحذف من اللائحة، كذلك أجريت تعديلات طفيفة أخرى منها السماح للبنات بالمساهمة في فرق السلام. وهكذا صادق المجلس التشريعي على اللائحة، وفي 20/ 8/ 1964 وقعها الرئيس جونسون لتصبح قانون الفرص الاقتصادية لمعالجة حالة الفقر. يلاحظ مما تقدم أن جزءاً من تشريع اجتماعي اقترح وأقر في أقل من سنة.

صنع قرارات السياسة:

اتضح من التطبيق العملي في المثال السابق كيف أن صياغة السياسة قد تداخلت مع مرحلة قرارات السياسة في عملية صنع السياسة، وأن المراحل جميعها تلتقي في العملية الكلية لصنعها. فالصياغة جهد يركز على اختيار بديل من البدائل المطروحة،

بينما تؤدي العملية إلى إصدار القرارات بشكلها النهائي وهذا ما ستتم مناقشته هنا .

تتضمن قرارات السياسة عملاً يصدر من بعض الرسميين أو الهيئات لتصادق أو لتعدل أو لترفض، والشكل الإيجابي للقرارات يتمثل في شكل تشريع أو أمر إداري . ولا بد من التذكير هنا بما طرحناه في الفصل الأول حول التمييز بين قرارات السياسة التي تؤثر في المحتوى والمضمون لتوجه الحكومة، والقرارات الروتينية المتعلقة بتطبيق السياسة وقراراتها في الحياة اليومية . وقد تكون بعض قرارات السياسة مجموعة من القرارات التنظيمية والروتينية معاً تتخذ في عملية صنع السياسة وتنفيذها، فقرار السياسة هو المحصلة النهائية لقرارات متنوعة .

إن الذي يدخل في مرحلة قرار السياسة ليس الاختيار أو المفاضلة بين بدائل مطروحة، إنما العمل لبلورة البديل الذي تم اعتماده كبديل مفضل للسياسة، ومع التقدم بعملية الصياغة فإن هذا البديل قد يتعرض أيضاً للمساومة وللإضافة أو الحذف . وقد يظل القرار هذا مشروعاً غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه ويعلن رسمياً .

ومع أن الأفراد والأهالي والمنظمات الخاصة يشاركون في صنع قرارات السياسات فإن السلطة الرسمية لحسم الأمر تظل بيد الرسميين من نواب الشعب أو التنفيذيين والإداريين أو القضاة والحكام . وفي النظم الديمقراطية تعتبر المجالس البرلمانية وحدها المخولة بذلك لكونها منتخبة من الجماهير، وهي الممثلة الشرعية لها . فالشائع هو إن الغالبية البرلمانية هي الممثلة لغالبية الجماهير . ومهما تكن درجة الصحة في هذا القول، فإن الجماهير هي التي تحكم في ظل الديمقراطية وفقاً للفرضيات الشائعة . وما يصدر عن المشرعين المنتخبين يعتبر شرعياً وإن طريقة إقراره مرت بالخطوات المعقولة والمقبولة، أما قرارات السياسة الصادرة عن الإداريين فهي رسمية وشرعية إذا كان متخذوها مخولين بذلك أو مختصين بالفعل الصادر منهم وأنه يقع في نطاق صلاحياتهم الفنية .

سيكون التركيز في الصفحات المتبقية من هذا الفصل على بعض مظاهر صنع قرار السياسة . وستشمل معايير القرار، وأنواع القرار، وبناء الغالبية في الكونكرس، والقرارات الرئاسية، ثم التراكمية أو التدرجية .

معايير القرار

إن اتخاذ القرار يمكن أن يدرس إما على نطاق فردي أو على نطاق جماعي. في الحالة الأولى يكون التركيز على المعايير التي يعتمدها الفرد لصنع خياراته، بينما يكون الاهتمام في الحالة الأخرى بالعملية التي تبين بها الأكثرية موقعها أو تستحصل بها الموافقة على قرارها، والخيار الفردي بالطبع يأخذ بالاعتبار ما سيتخذه الآخرون من مواقف في عملية صنع القرار الذي يخططون له.

فالفرد قد يخضع لعوامل ضاغطة كثيرة حين يصوت على مسألة أو مشروع قرار يتعلق بمشكلة عامة، أما أي العوامل الضاغطة أخطر أو أشد أهمية فأمر لا يسهل البت فيه. والموظفون والمشرعون يطرحون بين الحين والآخر تصريحات توضح قراراتهم في سجل الكونكرس Congressional Record أو أنهم يدونونها في مذاكراتهم أو ترد بالمقابلات التي تجرى معهم. وهم يفعلون ذلك لاعتبارات تتعلق بعلاقة مواقفهم بمصالح أو مطالب عامة المواطنين أو بشرائح منهم، لكن القاعدة التي يبنون عليها مواقفهم وخياراتهم تظل غير معلنة، أو لا يصرح بها.

ومع ذلك ففي الغالب يمكن تحليل الأسباب وتحديد العوامل التي تفعل فعلها في ظرف ما أو قضية بعينها، لكن دون تقدير وزن لأهمية ودرجة التأثير. وسنناقش هنا بعض المؤشرات التي تؤثر في اختيار المواقف المتعلقة بالسياسات العامة.

القيـــم:

تضمن الفصل الأول نقاشاً لبعض القيم (التفضيلات، المعايير) التي يمكن للفرد أن يسترشد بها لصنع قرار. وعرضت القيم السياسية، والتنظيمية، والفردية، ولا حاجة لإعادة النقاش، باستثناء التركيز على بعض القيم الفردية التي تعتمد بوصفها معياراً لاتخاذ القرارات، لكونها الأكثر صلة والأشد تأثراً فيما يقرره أو يحدد سلوكه. وغالباً ما يلتزم الرسميون بأساليب محددة للتعامل مع مشاكل معينة من خلالها يوضح رأيهم بالمشاكل القائمة ذات الطابع العام، وليس تلك المشاكل الضيقة مثل محطات

القوة الهايدروليكية أو اللجوء إلى سياسات نقدية، بدلاً من السياسات المالية لمحاربة التضخم؛ فحول اعتمادات التسليح العسكري مثلاً يميل رجل البرلمان، إن كان من الصقور إلى زيادة الاعتمادات بينما يميل البرلماني المحسوب على الحمائم إلى تخفيض تخصيصات التسليح. والقرارات ربما تبنى على مواقف ايديولوجية وهي تعرف بأنها مجموعة قيم أو معتقدات تتعلق بالحكومة أو بالسياسة، فالبرلماني على سبيل المثال، قبل أن يقرر كيف يصوت على لائحة يتساءل أولاً عما إذا كانت في محتواها محافظة أو متحررة، وفي ضوئها يحدد موقفه منها. ومن الطبيعي أن لا يسهل تصنيف جميع اللوائح وفقاً لهذه القاعدة أو وضع تصنيف لها. وربما قلة من الرسميين الذين يتخذون قراراتهم على أساس ايديولوجي.

الانتماء الحزبي:

وهو أساس مهم آخر بالنسبة لأعضاء الكونكرس على الرغم من صعوبة فصله عن تأثير القيادة أو تأثير الالتزام الايديولوجي. وقليلة نسبياً هي التصويتات التي نجد فيها أن 90٪ من الديمقراطيين صوتوا خلافاً لـ 90٪ من الجمهوريين. وصل في القرن الماضي التصويت الحزبي ذروته خاصة في عهد ماكينلي Mckinley عندما كانت 50٪ من الأصوات حزبية[24]، أي وفقاً للانتماء، ومنذ ذلك الحين وهذه النسبة تتراجع. وقد تكون النسبة حالياً بين 2-8٪[25]، ولكن لو أجري اختيار التصويت الحزبي بين الخمسينات والستينات لوجد أن نصف الاقتراعات التي أجريت في المجلس تتأثر بالحزبية، في حين أن النسبة تصل في مجلس العموم البريطاني إلى 90٪ ضد 90٪ وفقاً للانتماء الحزبي. ويعتبر الانتماء الحزبي مؤشراً قوياً جداً للتنبؤ في تحديد مواقف الأعضاء عند الإدلاء بأصواتهم. وإذا عرفنا الانتماءات الحزبية للأعضاء ومواقف الأحزاب من القضايا، فإن التنبؤ بالتصويت يكون قريباً جداً من الدقة، أكثر من اتباع أي مؤشر آخر، وإذا كانت الأحزاب السياسية في المجلس ليست قوية فإن الأحزاب المنظمة يظل لها أثرها على الأعضاء في اتخاذ قراراتهم.

والانتماء الحزبي أو الولاء للأحزاب يختلف في أهميته تبعاً للقضايا وللموضوعات،

فالخلافات الحزبية تظهر على أشدها في تسعير المنتجات الزراعية، وضوابط المشروعات التجارية والأعمال، والعمل، ولوائح الرفاهية الاجتماعية. وبشأن الزراعة مثلاً يميل الديمقراطيون إلى تقديم مساعدات لرفع الأسعار، والرقابة على الإنتاج، أما الجمهوريون فعلى العكس من ذلك يميلون إلى خفض الأسعار وتقليل الرقابة وتخفيف الضوابط، كما أن الديمقراطيين يميلون إلى توسيع برامج الرفاهية والطب وزيادة التخصيصات لها أكثر مما يدعو إليه الجمهوريون. وفي قضايا أخرى مثل الحقوق المدنية ومنافع المحاربين القدماء وبرامج الأعمال المتعلقة بالماء والكهرباء والمجاري وفي السياسة الخارجية وغيرها يتعذر تحديد الاختلاف بين الحزبين.

مصالح الناخبين:

من المقولات الشائعة في الوسط البرلماني حكمة تقول: عندما تتعارض مصالح الحزب ومصالح الناخبين فإن النائب يرجح كفة ناخبيه ويصوت لصالحها. فالناخبون هم الذين يملكون سلطة التعيين وسلطة الفصل، وحين يصوت النائب فإنه يتمثل لمطالب الناخبين ويتبع تعليماتهم، أو إنه يحكم عقله وحكمته في تقرير ما ينفعهم عندما يحدد مواقفه[26]. إنه يوفق طبعاً بين موقفين: مرة كممثل أو نائب عنهم ينقل ما يريدون وما يفضلون فيترجمه في التصويت، وأخرى كمؤتمن على مصالحهم وحريص على خدمتهم ومنفعتهم فيقدر ذلك شخصياً.

وفي بعض الأحيان تكون مصالح وآراء الناخبين واضحة وقوية ويسهل على البرلماني التصرف في ضوئها أو الاسترشاد بها. وفي الماضي كان البرلمانيون الجنوبيون يعرفون معارضة ناخبيهم للحقوق المدنية ولمطالب السود ولذلك كانوا يصوتون ضدها، أما البرلمانيون الممثلون لمناطق عمالية قوية فكانوا يعرفون رغبتهم في تحديد حد أدنى للأجور وحق العمال في العمل، وتظل مواقف أخرى يتعذر على النائب التكهن بمواقف أو رغبات باطنية بشأنها. كما أن نسبة كبيرة من الناخبين تظل معرفتهم بالعديد من القضايا محدودة للغاية وعندها كيف يتسنى للنائب معرفة اتجاهات الرياح التي ستهب عليه من منطقته عندما يكون الهواء ساكناً؟ وفي مواقف كهذه يعتمد المشرع على

قيمه الشخصية في صنع قراراته أو عند التصويت، أو ربما يعتمد على توصيات القادة الحزبيين أو على تلميحات الرئيس.

والموظفون الإداريون غير المنتخبين ربما يعملون أيضاً كممثلين، فالدوائر والهيئات تقيم علاقاتها مع بعض الجماعات المصلحية والمهنية وتحرص على مراعاة وكسب تأييدها عندما ترسم السياسات العامة وتديرها. فإدارة الزراعة تستجيب لمصالح ومطالب الزراعيين والتجار، وكذلك إدارة الملاحة الفيدرالية ترى نفسها مسؤولة عن مصالح شركات الملاحة الدولية ضمن النظام الإداري الذي تعمل فيه؛ فمواقف الإدارتين تعد بصورة غير مباشرة مستجيبة لمصالح المتعاملين. وهناك من يرى أن هذه الإدارات قد تكون أكثر تمثيلاً للمصالح من النواب المنتخبين[27]، ومهما كانت درجة الدقة في هذا القول، فإن المشرعين ليسوا وحدهم الذين يمثلون الناخبين أو سكان المناطق التي انتخبوا عنها في اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة.

الرأي العام

لقد كرس علماء السياسة الكثير من الوقت والجهد في تكوين الرأي العام وتحديد مضمونه وكيفية تغييره وتأثيره على السياسات العامة، والقضية الفلسفية الأكثر أهمية لديهم كانت حول دور الرأي العام في العملية الحكومية. واهتمامنا هنا ينصب على أثر الرأي العام في مواقف متخذي السياسات والقرارات؛ هل إن اختيارات متخذي القرارات تصمم من قبل الرأي العام؟ هل يعول على الرأي العام كأساس للقرارات؟ هذه محاولة هنا لطرح بعض الإجابات، مع الأخذ بنظر الاعتبار ملاحظة V.O.Key القائلة: «لكي تكون دقيقاً في الكلام عن الرأي العام فيجب أن تكون مهمتك كمن يحاول أن يمسك بروح القدس»[28].

والطريقة المفيدة لمعالجة أثر الرأي العام في صنع السياسة تستلزم التمييز بين القرارت المؤثرة على الاتجاه العام، وتلك المؤثرة على الممارسة اليومية للسياسة، والمؤثرة على جوانب محددة من السياسة. والرأي العام قد لا يكون قوي التأثير في النوع الأخير من السياسات، ومثلما قال كي Key، فإن عدداً كبيراً إن لم نقل أغلب

قرارات السياسة تتخذ من قبل البرلمانيين وبقية السلطات الإدارية وفي ظل ظروف يكون فيها الرأي العام قليل الخبرة والمعرفة بموضوعاتها، وأقل فهماً لإدراك نتائج القرار[29].

فالمشرعون حين يصوتون على تعديل ضريبة ما أو لائحة مشروعات عامة فإن عملهم قد لا يثير انتباه الرأي العام أو اهتمامه، وربما يحاول الجمهور تخمين الآثار التي قد تترتب عليها، ولكن مع نقص المعلومات والخبرات فإن التقديرات تكون عامة ومحدودة.

ومع ذلك فإن الحدود العامة والاتجاهات الكبيرة لأغلب السياسات توجه من خلال الرأي العام. وفي ضوء الرأي العام السائد مثلاً، فإن تأميم صناعة الفولاذ وكذلك إلغاء لائحة الضمان الاجتماعي يعد أمراً غير محبذ. وعلى العكس فإن الرسميين أصبحوا مقتنعين بأن الرأي العام يطالب بسياسات عامة تحسن أحوال العمال كتلك الصادرة عام 1959 وإصلاح الضرائب عام 1969، وهذه مطالب عامة وليست خاصة أو محدودة، وهي تترك حرية واسعة لأعضاء البرلمان. وفي السياسة الخارجية يترك الرأي العام مساحة كبيرة للرسميين، وهذا ما حصل لسياسة التدخل في فيتنام عام 1960، لكن معارضة الجماهير والرأي العام للحرب في فيتنام، هي التي دفعت الرئيس جونسون لعدم تجديد ترشيحه عام 1968، وجهوده في إنهاء الحرب والانسحاب منها[30].

وباختصار فإن متخذي القرارات لا يمكنهم أن يتجاهلوا الرأي العام في اختياراتهم، والعلاقة بين الرأي العام وصنع السياسة ليست سهلة ومباشرة كما يدعي البعض، والموظف الحكومي المنتخب الذي يتجاهل كلياً الرأي العام ولا يحسب له حساباً في مواقفه وفي تصويته عند الاقتراع، قد يعد ساذجاً وسرعان ما يجد نفسه خارج الحلبة. عليه فإن الحدود العامة واتجاهات السياسة العامة يجب أن تشذب بالرأي العام.

الانقيـــاد:

والرسميون الذين يواجهون مهمات اتخاذ القرارات قد يتصرفون في ضوء انقيادهم أو وقوعهم تحت تأثير الآخرين، وهؤلاء الذين يفرضون تأثيرهم قد لا يكونون قادة في الهرم التنظيمي، فالإداريون غالباً ما يتخذون قراراتهم بوحي من

رؤسائهم في الإدارات التي يعملون فيها. وهذا ما نتوقعه منهم لا سيما عندما تكون توجيهات الرؤساء واضحة في معناها، وإن كانت في بعض الأحيان ليست كذلك، وربما ينقاد الإداريون لاجتهادات ومقترحات أعضاء الكونكرس، وهذا ما حصل لموظفي إدارة الزراعة الذين تسلموا النصائح من البرلماني جيمي وايتن؛ فبسبب نفوذه كان يطلق عليه الوزير الدائم للزراعة(31).

وأعضاء الكونكرس غالباً ما يصوتون على قضايا لا يميلون إليها لعدم علاقتها بناخبيهم أو لعدم توفر المعلومات الكافية عنها أو لأنها معقدة في طبيعتها. وحول قضايا كهذه فإن البرلمانيين قد يستعينون بأعضاء آخرين من زملائهم ممن يثقون بهم، ومن قادة حزبهم، وأعضاء في اللجان المختصة، أو خبراء في هذا المجال. وحين يكون البرلماني غير قادر على التصويت على قضية ما وفقاً لتحليلاته، فإن انصياعه وتأثره بمن يثق به يكون واجباً. و دونالد ماثيوس يحاجج بأنه بسبب الخضوع للتطبيقات وللخبراء في صنع السياسات، فإن قلة من المراكز والمعاهد تعطي قوة دفع لأعضائها الخبراء أكثر مما تعطيه لأعضاء البرلمان(32).

والقضاة أيضاً يصنعون قراراتهم بالانقياد أو التأثر، فمثلاً حين يفسرون القانون لتطبيقه على حالة ما أو لتقرير مدى دستوريته، فإنهم غالباً ما يتأثرون بمقاصد البرلمانيين (33). فاللغة القانونية في الغالب صعبة ومعقدة في صياغتها وقد تفتقر للوضوح، وهناك كلمات ومصطلحات قانونية يتعذر فهمها دون الاستعانة بالمشرعين الذين صاغوها لمعرفة مقاصدهم. فعندما يدور النقاش حول لائحة معينة فإن المشرعين غالباً ما يقدمون الملفات لإعلام المحاكم و الإدارات بمعنى بعض المصطلحات القانونية المقصودة، وهؤلاء الذين يحاججون بأن مناقشات المجلس التشريعي تخلو من الفائدة يتجاهلون هذه الوظيفة للنقاش.

قواعد القرارات:

وهؤلاء الذين يواجهون عبء اتخاذ العديد من القرارات غالباً ما يطورون قواعد أساسية لتحكمها أو لتوجهها، وبقصد إثارة الانتباه لحقائق وعلاقات من شأنها أن

تسهل وتضبط عملية اتخاذ القرارات. وليس هناك مجموعة معينة من القواعد المنظمة لكل متخذي القرارات مع أن بعضاً منها تصلح للتطبيق في دائرة واسعة، فأي القواعد أجدى وأصلح للتطبيق في بعض القرارات يستلزم تحليلاً عملياً. وبعض الأمثلة ستطرح هنا لتوضيح هذا المفهوم.

قاعدة السابقة القضائية:

قاعدة تستخدم من قبل السلطة القضائية في تقرير الحالات، وتؤكد الالتزام بالعرف والسير على هدى الحالات السابقة إذا كانت مشابهة أو مماثلة، وهذه شائعة في الممارسات القضائية أكثر من غيرها، لكنها تراعى أيضاً من قبل الإداريين والبرلمانيين، وهي تساعدهم على إبقاء الأشياء أو على التعامل مع الآخرين بنمطية أو بعدالة.

وقد تستخدم بعض القواعد العرفية من المجالات التي تفتقر للثقة وأعمال معينة، مثل تثبيت الأسعار وتوزيع الأسواق، وهذه القاعدة قد يلجأ لها مع أنها مخالفة للائحة شيرمان عن عدم الثقة.

وقد لاحظ ريجارد فينو في دراسته لعدد من اللجان البرلمانية أن كل لجنة لها قواعدها الخاصة التي تعتمدها في اتخاذ قراراتها. فلجنة التخصيصات لاعتمادات الميزانية يحاول أعضاؤها من منطلق حرصهم على استقلالهم عن السلطة التنفيذية تقليص الاعتمادات المالية المخصصة للوزارات، وهم يفعلون ذلك حقاً، أما لجنة البريد والخدمة المدنية فقواعدها الخاصة بها تميل إلى زيادة التخصيصات والرواتب للعاملين ومعارضة أية زيادة في أجور أو رسوم البريد التي يدفعها المستفيدون(34). وهكذا يصر فينو على وجود قواعد لكل لجنة ولكن قواعد بعض اللجان يتعذر كشفها أحياناً.

أنماط صنع القرارات:

إن أغلب القرارات المتعلقة بمضمون السياسات تتخذ من قبل تجمع له غالبية عددية سواء كان ذلك في الكونكرس أو المجلس التشريعي لإحدى الولايات أو لمجلس المدينة أو كان في البرلمان البريطاني عقب انتخابات 1974، وحتى حين لا يكون

التصويت مطلوباً والأغلبية العددية متحققة، فإن الدعم والتأييد من قبل المعنيين والمهتمين يظل ضرورياً لتسهيل تنفيذه أو تطبيق مضمونه. وقد يكون الرئيس مخولاً بإصدار القرارات وفقاً للدستور لكنه يظل بحاجة إلى تعاون وقناعة الآخرين بقراراته ليضمن فاعلية التنفيذ. وكما قال نيوستاد Neustadt : إن ما نشهده أو نسمعه عن أساليب اتخاذ القرارات لا يعكس ولا يصور كل ما يجري فعلاً من اتصالات، فالرئيس يمهد مع أعضاء المجلس ومع الوزراء والخبراء ليحقق القناعة والقبول لديهم[35]، وقد أخبر الرئيس كنيدي أحد أصدقائه مرة قائلاً: «نعم قد أتفق معكم الآن على هذا أو ذاك ولكني لا أستطيع أن أضمن تأييد الحكومة لما نتفق عليه»[36]، وهذه المقولة تبرز أهمية التحالف والتلاحم للرئيس لكي يصدر قراراته وليقنع الآخرين بها.

وربما أفضل مثال على أهمية التحالفات في اتخاذ القرارات هو حالة البرلمان الدانماركي عندما كانت مقاعد البرلمان عام 1974 موزعة على عشرة أحزاب، فرئيس الوزراء شكل حكومته الائتلافية مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي والحزب المسيحي، فحين يقدم على اتخاذ قرار أو سياسة ما، كان يحرص على إبقاء التحالف مع الأحزاب الأخرى قائماً، وإلا فسيفقد الثقة أو يخسر الحكومة.

وفي هذا الفصل سنتناول ثلاثة أنماط أساسية لاتخاذ القرارات وهي: المساومة، والإقناع والفرض. وسيكون التركيز على صنع القرارات الجماعية بدلاً من القرارات الفردية.

المساومة:

وهي النمط الغالب والشائع في صنع القرارات في النظام السياسي الأمريكي ويمكن تعريف المساومة بأنها: عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحية للإنفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً.

وباختصار، فإن المساومة تتضمن المفاوضات المعتمدة على مبدأ أعط وخذ، وخذ

وهات، والتوفيق بين المواقف وصولاً إلى حل مقبول من قبل الطرفين، وفي المجالات الخاصة تجري المفاوضات عند تنظيم عقود العمل والتفاوض بين العمال وأرباب العمل على شروط العقد الفردي أو الجماعي. ولكي تجري المساومات، لا بد أن تكون الأطراف راغبة في ذلك وأن يكون هناك شيء يتم التفاوض عليه وأن كلاً من الطرفين لديه شيء يمكن أن يعطيه للآخر مقابل ما يأخذه.

وهناك عاملان أساسيان ومهمان لجعل المساومات تأخذ الاتجاه الغالب في عملية صنع القرارات في المجتمع الأمريكي؛ الأول هو الجماعية أو التضامنية الاجتماعية وتعني الحضور المعبر للجماعات والهيئات المستقلة، كما في الاتحادات والنوادي والجمعيات والمنظمات المهنية والسياسية والجماهيرية، فعلى الرغم من استقلاليتهم فهم اعتماديون ومترابطون ويحتاجون إلى التفاوض والتساوم على مصالحهم أو حماية منجزاتهم[37]. والعامل الثاني هو الإطار الدستوري الذي تجري في ظله الاتفاقات والمفاوضات، ومنها الرابطة الفيدرالية وتوزيع السلطات وخضوع كل سلطة لرقابة الأخرى. فالسياسات التي تصدر على الصعيد الفيدرالي تتطلب اتفاق السلطات الثلاث جميعها إضافة إلى تأييد حكومات الولايات والحكومات المحلية والجماعات المصلحية ذات العلاقة، وهذه هي الحال مع المساعدات الفيدرالية للتعليم وللبيئة وسياسات الحفاظ على البيئة من التلوث.

وقد تكون المساومات علنية أو ضمنية في طبيعتها. فحين تكون واضحة فإن المساومين (من قادة الجماعات والأحزاب وأعضاء اللجان ورؤساءالإدارات وغيرهم) يضعون شروطهم ومطالبهم بلغة واضحة ويثبتونها تحريرياً لمنع سوء الفهم والغموض حولها. ودستور أمريكا خير مثال على هذه المساومات بين الولايات الكبيرة والصغيرة وبين الشمال والجنوب وبقية الجهات المستفيدة، والمساومات العلنية اتبعها أيضاً الرئيس جونسون ولجنة الطرق والوسائل البرلمانية عام 1968 عندما وافق الرئيس على الاتفاق مع اللجنة على زيادة الضرائب على الدخل، على أن يتم مقابل ذلك تخفيض النفقات[38].

وفي السياسة الدولية تمر الاتفاقيات بمساومات علنية لأن المصلحة الوطنية هي الدافع والهدف من إجرائها، ولكن في السياسات الداخلية غالباً ما ينظر للمساومات على أنها لا تحقق كل المصلحة العامة، بل إنها كما يعبر عنها تعد «صفقة بيع».

وفي الغالب تكون المساومات ضمنية بحكم طبيعتها، فالاتفاقيات التي تتم بين الأطراف يكون فيها غموض وقد تبنى على وعود مستقبلية أو ميول مشجعة. مثل هذه المساومات غالباً ما تحدث بين أعضاء الكونكرس، حين يؤيد أحد الأعضاء المواقف التي يدعمها زملاؤه مقابل تأييدهم لمواقفه بالمستقبل، وهناك اتفاقيات شرف لكونها تبنى على التزام أدبي من جانب الإدارات لدعم برامج معينة. وبسبب هذه الاتفاقيات الشفهية والالتزامات الضمنية التي تبطن المساومات، فقد يصعب الجزم في بعض الأحيان بأن هناك اتفاقاً فعلياً بين الأطراف المتساومة.

وهناك نوعان شائعان للمساومات يطلق على الأول الاتفاق على «الملف الكامل» "Log Rolling"، ويطلق على الآخر الاتفاق التوفيقي "Compromise"، فالأول يتضمن اتفاقاً على تقديم العون والدعم على قضيتين مختلفتين، وقد لا تكون كل مفردات الاتفاق مرضية للطرفين هنا(39). ومثال ذلك المساومة التي حصلت في الكونكرس على اتفاقية نهر امنيوس، ولائحة هاربورس التي جمع المجلس من خلالها قضية النهر المذكور مع قضية السيطرة على مياه الفيضان، وهما في الأساس قضيتان مستقلتان عن بعضهما. فالنواب الذين يريدون مصلحة منطقتهم بتشريع اللائحة الأولى يساومون نواباً آخرين ليصوتوا معهم مقابل تصويتهم على اللائحة التي تعود بالنفع على مناطق زملائهم، والمنفعة متبادلة هنا، وهناك أمثلة كثيرة على هذا النمط كلوائح المزارعين والرسوم وغيرها.

أما النوع الثاني المسمى التوفيقي ففيه تكون المساومات واضحة وصريحة وتتم على قضية مفردة ومستقلة عن غيرها معتمدة المقولة الشائعة (بعض الشيء خير من لاشيء)، وهذا ما حصل مع برلمانيي الولايات الشمالية والجنوبية حول الرقيق، وكان الاتفاق الوسط هو أن الرقيق ممنوع عدا في منطقة مزوري شمال خط 30-36، وكذلك

الحال بالنسبة للائحة الحقوق المدنية عام 1964 عندما اتفق الطرفان المتناقضان بمواقفهما على حل وسط.

الإقنــــاع:

ويتحقق هذا الأسلوب عندما يحاول طرف ما أن يكسب طرفاً يجعله يقبل موقفه وعرضه إزاء مشكلة أو قضية ما بعد أن يقتنع بسلامة الرأي أو القيم المعروضة عليه. فالطرف الأول هنا يجعل الآخرين يقبلون بما يطرحه ويوافقون على شروطه دون أن يعدل فيها أو يغير، والإقناع الذي يتحقق قد يبنى على حقائق كانت غائبة، أو معلومات كانت مستترة، أو مصالح تتحقق لم تكن واضحة للطرف الآخر أو مزيج من هذه وتلك؛ ويحدث هذا عندما يحاول المدعي العام إقناع أعضاء المحكمة بحجته بشأن القضية التي يترافع عنها. وفي لقاء الرئيس مع أعضاء البرلمان يتم عرض البرامج ويحاول الرئيس إقناع قادة البرلمان بشرح برنامجه وبيان فوائده للناخبين ولمناطقهم الجغرافية ويناشدهم العون والتأييد لها. وكذلك يحرص قادة الأحزاب على الاجتماع بأعضاء الحزب ومؤيديه لإقناعهم بضرورة التصويت على برامج الحزب تحت شعار «حزبكم بحاجة إلى دعمكم في هذه القضية المهمة». وكذلك يلجأ الإداريون عند عرض برامجهم على الجماهير يناشدوهم التأييد والمساعدة في تنفيذها، ومن الأمثلة العملية مناشدة الإدارة للتجار والزبائن بتجميد الأسعار أو الالتزام بالتسعيرة المعلنة.

الفرض أو الأمر:

وإذا كانت المساومة تتضمن تفاعلاً وتعاملاً بين الزملاء، أو الشركاء، أو الأعضاء، فإن التوجه الآمر يكون داخل التنظيم الواحد، ويتم عبر السلم الهرمي ومن الرؤساء للمرؤوسين وبموجب هذه الطريقة يسعى الرؤساء إلى توجيه مرؤوسيهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، مستخدمين بذلك الثواب والعقاب لمن يؤيد أو يخالف. فالذين يعلنون دعمهم وموافقتهم يتوقعون الترقية أو المكافأة أو الحصول على المعاملة المتميزة، بعكس المعارضين الذين يتوقعون العقوبات وربما تصل إلى حد طردهم أو تغيير مواقعهم.

ومثال على ذلك قرار الرئيس نيكسون بتجميد الأسعار والأجور الذي أصدره عام 1971 وفقاً للائحة الاستقرار الاقتصادي. وما تفعله إدارة الموازنة العامة في تقليص الاعتمادات أو رفضها أو الموافقة عليها، يقع ضمن هذا الأسلوب الرسمي. ومع ذلك فإن تطبيق هذا الأسلوب في عملية صنع القرارات يعد أكثر شيوعاً في النظم الدكتاتورية منها في النظم الديمقراطية، وفي المجتمعات العسكرية أكثر منه في المجتمعات المدنية. والأوامر هي النمط الشائع في إصدار القرارات والسياسات في أقطار أمريكا اللاتينية وأفريقيا.

وفي التطبيق يعد الإقناع والمساومة والأوامر الموجهة متداخلة مع بعضها في بعض الحالات التي تتطلب قراراً. ومع أن للرئيس صلاحيات رسمية لإصدار العديد من القرارات بمفرده فهو قلما يلجأ إليها ويحرص بدلاً من ذلك إلى التشاور والتحاور مع مساعديه وأعضاء حزبه، فيعدل ويغير تبعاً لما يستمع إليه من آراء مقنعة وسديدة أو أنه يفلح في تسويق أفكاره وسحب تأييدهم لها. وفي إطار الإدارات كثيراً ما يحاول المرؤوسون توظيف الأوامر وتحويلها إلى مواقف للمساومة، فالإدارة التي تجد نفسها قوية ولها أنصار قد تساوم أعضاء البرلمان بدلاً من خضوعها واستسلامها لهم.

فدائرة السيطرة على التلوث مثلاً لها صلاحيات تخولها وضع قواعد وضوابط ملزمة للمصانع والشركات، ومع ذلك فقد تساوم هؤلاء لتقليل رفضهم وانتقادهم لضوابطها وبالتالي تقليص النقد الموجه إليها. وهكذا تصبح النشاطات الرئاسية والحكومية المختلفة الموجهة نحو استقطاب التأييد والدعم لقراراتها وسياساتها قائمة على الإقناع وعلى المساومات، أو التوجيهات الآمرة تارة أخرى.

وباختصار، فإن المساومات تعد أكثر الأساليب شيوعاً في اتخاذ القرارات في أمريكا، أما الإقناع والتوجيه فهما مساعدان لها بحكم الطبيعة والتركيبة الاجتماعية والائتلاف الجماعي القائم[40]. ليس هناك مكان أو مؤسسة تمارس المساومات مثل الكونكرس، وهذا ما يجعلنا نركز عليه في الصفحات القادمة.

ضمان الأغلبية في الكونكرس:

لإصدار تشريع من قبل الكونكرس لا بد من ضمان الأكثرية العددية من الأعضاء، وتحقيق ذلك يستلزم بدوره إجراء العديد من المساومات. وحتى حين تستحصل الأكثرية المؤيدة لاتخاذ موقف أو لتشريع لائحة، فإنه لا بد من استحصال الأكثرية على طريقة المعالجة أو على الشكل والصياغة، لا سيما حين يكون الموضوع حساساً كقضايا العمل، وهنا تظهر المساومة أسلوباً جوهرياً لإقرار الفعل.

ومن خصائص الكونكرس الهامة التي لها أهمية في صنع السياسات، اللامركزية في توزيع السلطة. وهناك ثلاثة عوامل تؤدي إلى هذه الحالة:

أولها: الأحزاب السياسية في المجلس ليست قوية بما فيه الكفاية، وإن قادة الحزب في المجلس ليست لهم سيطرة تامة على أعضاء حزبهم، خلافاً لما هو الحال في مجلس العموم البريطاني الذي يستطيع قادة الأحزاب فيه استخدام شتى الطرق لضمان الدعم لمقترحات أحزابهم. فقادة الأحزاب يفتقرون للسلطة التي تمكنهم من الفرض أو إلزام أنصارهم للتصويت، والعضو الذي يريد أن يخالف موقف حزبه في إعطاء صوته لا يجد المقاومة أو النقد من غالبية الناس المنتمين لحزبه.

وثانيها: أن التمثيل الجغرافي ولا مركزية النظام الانتخابي تؤدي إلى لامركزية السلطة في الكونكرس، فأعضاء المجلس الأول (النواب) وأعضاء المجلس الثاني (السناتور) ينتخبون من قبل الناخبين في مناطقهم الانتخابية، وهم لا يملكون أي نفوذ أو تأثير في انتخاب قادة الحزب أو قادة المجلسين. فالناخبون هم الذين قرروا ذلك وليس الأعضاء المنتخبون، ولذلك فإنهم يحرصون على التجاوب والتفاعل مع مناطقهم التي تقرر إعادة انتخابهم من عدمه. وفي بعض الحالات قد تتعارض مصالح المناطق الانتخابية مع بعض البرامج الحزبية، فيضطر النواب إلى تبني مواقف الناخبين ويفضلونها على موقف الحزب الذي لا يملك سلطة كبيرة لإعادة انتخابهم.

والعامل الثالث المؤثر في لامركزية السلطة هو تعدد اللجان الدائمة والفاعلة في

المجلسين، حيث يبلغ عددها 22 لجنة في مجلس النواب و15 لجنة في مجلس الشيوخ.
وتعمل هذه اللجان من خلال لجان فرعية تتبعها، وهذا يزيد اللامركزية تشعباً.

ثلثي الأصوات في كل منهما، وهكذا يبلغ عدد المراحل ما بين 10-12 مرحلة إضافة إلى تحقق الغالبية لقبولها، أما إذا لم تحصل على الغالبية فذلك يعني موت اللائحة.

والغالبية المطلقة قد تكون ضرورية في بعض الأحيان لتمضي اللائحة في طريقها وغالبية من ثلثي الأصوات سبقت الإشارة إليها عندما يستخدم الرئيس حق النقض، وقليلة هي اللوائح التي تحصل على هذه الغالبية. فخلال الفترة من 1945-1975 كانت هناك 569 لائحة لم تحصل على هذه النسبة منها إلا 27 لائحة لتصبح قوانين نافذة، وفي مجلس الشيوخ فإن إنهاء النقاش للّوائح و تمديده لا يتم إلا بإجماع الأصوات أو بطريقة تسمى بالقاعدة "Cloture"، وبموجبها فإن الانتهاء من مناقشة اللائحة أو وقف مناقشتها يتم بطلب يوقعه 16 من أعضاء مجلس الشيوخ مع تصويت المجلس عليها وحصول المقترح على 3 / 5 الأعضاء الحاضرين في التصويت، ولأن عضواً واحداً في مجلس الشيوخ يمكنه أن يعرقل محاولة إنهاء المناقشات باسم الجميع ورضاهم، فإن القاعدة أعلاه هي الطريق الوحيد الذي يسكت المتكلم باسم المجلس والناطق باسم الأكثرية. وبسبب الحصول على مستلزمات القاعدة هذه، فإن الديمقراطيين في الجنوب كانوا دائماً يعطلون النقاش المتعلق بلوائح الحقوق المدنية عن طريق اعتراض المتحدث باسمهم.

والظاهر أن مجلس الشيوخ يميل مع أعضائه في الغالب إلى رد اللوائح ووقفها لكنهم لا يستطيعون الحصول على غالبية ثلثي الأصوات لوقف المناقشة.

وبسبب تعدد المراحل وتشعب النقاط المرتبطة بالقرارات، فإن العملية التشريعية في الكونكرس توفر الفرصة الكافية لمختلف الفئات لأن يسهموا في صنعها، فالذين يتعذر عليهم التدخل أو التأثير في مرحلة ما يحرصون على أن يكون لهم نفوذ في المرحلة اللاحقة، وهذا يقلل من احتمال انفراد فئة واحدة في صياغة القرارات، وهذا التعقيد في الإجراءات قد يؤدي أيضاً إلى إعطاء الفرصة لمن يريد إعاقة السياسة أو تأخير تشريعها. ويجب الاعتراف بأن هناك ميلاً عاماً لدى العديد من الجماعات للعرقلة والمعارضة منه للتعجيل و الإسراع، وكل ما يحتاجونه لتحقيق ذلك هو

الحصول على تأييد الغالبية أو على دعم أحد الأعضاء النشطين الذين يمكنه المعارضة أو العرقلة في إحدى المراحل المتعددة التي تمر بها اللائحة.

وهكذا يبدو أن المساومة تعد ضرورية لتشريع أغلب اللّوائح في الكونكرس، وأن المعنيين بكل مرحلة قد يحدثون التعديل أو الإضافة على المسودة قبل الموافقة عليها، وهناك من يبدي الاعتراض على اللوائح التي لا تتعلق بمصالح ناخبيه، فيثير لدى أنصار اللائحة الميل للمساومة أو المهادنة على اللوائح الأخرى.

صنع القرارات الرئاسية

يلعب الرئيس دوراً دستورياً إلى جانب دوره في العملية التشريعية وفي صنع السياسة وتعديلها، ففي نطاق السياسة الخارجية فإن الكثير من القرارات هي من صنعه أوبوحي منه. ففي عام 1972 كان قرار الاعتراف بالصين الشيوعية وإقامة علاقات حميمة مع الصينيين من صنع الرئيس نيكسون، وفي السياسة الداخلية فإن الأمر يختلف لكونه يخضع لقوانين دستورية معقدة. فقد يخول أحياناً لإصدار ما يراه مناسباً في قضية ما، وهذا ما حدث في لائحة 1970 للاستقرار الاقتصادي، فهو يمكن أن يحدد الأسعار والأجور والرواتب لفترات محددة، كما أن الرئيس يمكنه أن يطرح مقترحاته بشأن التعديل في ضوء التنفيذ الذي يشرف عليه.

وفي كل الأحوال فإن تدخلات الرئيس وممارساته تعد ذات طابع دستوري، وهناك العديد من الإدارات والمساعدين والمستشارين الذين يساعدون الرئيس في النهوض بمسؤولياته. وسواء كان الرئيس يستجيب للمقترحات المطروحة عليه من القاعدة أم أنه يبلور أفكاره بنفسه، فإن له نفوذه وسلطاته الواسعة في صنع القرارات.

فعند الأخذ بنظر الاعتبار بعض العوامل التي تسهم في بلورة قرارات الرئيس أو تقييدها يمكن بناء منظور أوضح عن عملية صنع القرارات بشكل عام، ويمكن تمثيل العوامل بالآتي[42]:

الأول: هو الشرعية أو ما تسمح به القوانين، فالمفروض أن الرئيس يراعي في

كل تصرفاته وقراراته الدستور والقوانين والقرارات القضائية العليا. فغموض السلطة الدستورية لتصرف نيكسون عام 1973 بشأن قصف كمبوديا خلق القاعدة لانتقادات الكونكرس لتصرفه، وأدى إلى وقف القصف في 15 / 8 / 1973 بدون تخويل من الكونكرس. كما أن البعد الآخر للشرعية يتمثل في القبول والرضا من جانب الرأي العام أو رضا الكونكرس وقبول الجهات المختلفة ذات العلاقة، كما حدث بالنسبة للقرارات المتعلقة بدائرة الفرص الاقتصادية.

والثاني: هو المصادر والموارد المتاحة، فالرئيس لا تتوفر له الموارد الكافية لفعل كل ما يريده، والموارد هنا يراد بها المال والرجال والوقت والصدق والاعتمادية، فالاعتمادات المخصصة للدفاع لا يمكن صرفها على التعليم والصحة. وكل عمل يقدم عليه الرئيس لخدمة جمهوره يحتاج إلى صرف مبالغ، كما أن الوقت المتاح للقضايا الخارجية يختلف عن الوقت المتاح للقضايا الداخلية. مع أن للرئيس وسائله الكافية للسيطرة على وقته لحد ما[43]، لكنه مع ذلك يشعر بحاجته للمزيد من الوقت للوقوف على كل القضايا التي يهمه معرفتها، كما أن النقص في الاعتمادية والثقة في الآخرين تظل دائماً قيداً على كل طاقاته المتاحة، وهذا ما عانى منه الرئيسين جونسون ونيكسون.

والعامل الثالث: هو الوقت المتاح من منطلق الجدولة والتوقيت المبرمج لنشاطاته وقراراته، فقد تظهر عليه قضية دولية تستقطب فجأة قسطاً مهماً من وقته. كما حدث في قضية كوبا عام 1962، التي استنزفت وقتاً لجمع المعلومات وتحليلها قبل التعامل معها، وهو ما لم يكن مخططاً له ضمن أوقاته المبرمجة، فيحدث التعارض مع المهام الداخلية المتشابكة مثل إعداد الموازنة السنوية ومناقشتها. كما قال سورينسين "Sorensen"، هناك وقت للعمل ووقت للانتظار، وحين يتأخر الرئيس عن الفعل فقد تكون المشكلة قد حلت أو أنها تظل بدون حل، فالحقائق قد تختلف عما يظنه أو يعتقده، أو لأن أوضاع الدولة ذاتها قد تغيرت. وحين يستعجل الرئيس التصرف ولا ينتظر بعض الوقت فقد تضيع منه فرصة العمر، ويضطر بسبب ذلك إلى البحث عن بدائل أخطر غالباً ما يكون التحرك العسكري من بينها[44].

كما أن الالتزامات المسبقة التي يقطعها الرئيس تؤثر في توجيه قراراته، وبعض هذه الالتزامات قد تكون فردية كالتي يَعِدُ بها أثناء حملته الانتخابية، أو حين تنجم عن قراراته السابقة. ومع أن هناك تأكيداً لأهمية الانسجام أو التماثل، فإن على الرئيس أن يتجنب الظهور بمظهر المخادع أو المتذبذب في مواقفه وتصرفاته إذا ما أراد الحفاظ على مصداقيته. فالرئيس كنيدي رفض في ربيع 1961 تخفيض الضرائب، فعلق الاقتصادي ساميولسن أحد مستشاريه قائلاً: مهما كانت أهمية الموضوع من الناحية الاقتصادية إلا أنه من الناحية السياسية يعد الأمر غير قابل للنقاش، فالرئيس رشح على شعار التضحية من أجل أمريكا، فكيف[45] يباشر مهامه بقرار قد يعتبره الكثيرون بأنه تراجع أو تعارض مع ما التزم به. لكن كنيدي عاد واقترح تخفيض الضرائب، غير أن ذلك كان عام 1963 عندما تغيرت الظروف، وقد يحتمل الأمر بعض التعليق.

فالالتزام قد يكون بالعرف أوبالمبادئ كالقول مثلاً: إن القتال يصبح واجباً عندما تتعرض البلاد للهجوم. وأثناء أزمة كوبا كان الهجوم على الصواريخ قبل توجيه الإنذار أمراً غير مقبول، لأن الهجوم المفاجئ أو سياسة إضرب أولاً كانت غير مقبولة في السياسة الخارجية الأمريكية بوجه عام.

وأخيراً فإن وفرة المعلومات يعد عاملاً مهماً، فهناك مصادر متعددة رسمية وغير رسمية متاحة للرئيس لا سيما في الأمور المتعلقة بالسياسة الداخلية، أما السياسة الخارجية فقد يظل الرئيس محتاجاً لمعلومات موثوقة إضافية قبل أن يصدر قراراته. وكثيراً ما يكون التحسب والتوقع لما يصدر عنه من قرارات عاملاً مهماً في البحث عن المزيد من المعلومات الإضافية، ومثال ذلك صعوبة تخمين ما ينجم عن القرارات المتعلقة باختبارات الطاقة النووية والأسلحة التدميرية الشاملة، أو بقضية مناجم هاربر، فهي جميعاً تظل توقعات غير أكيدة وتحتاج إلى معلومات أدق للتنبؤ بمستقبلها، وهناك قرارات تتعلق بالسياسة الداخلية تظل أيضاً غامضة ومحفوفة بالتوقعات المفاجئة ومنها ما يتعلق بالاستقرار الاقتصادي. فهل أن تخفيض ضريبة الدخل يؤدي إلى زيادة فرص

العمل؟ وهل أن تجميد الأسعار والأجور يحطم الميل النفسي لدى التجار ويزيد من احتمالات التضخم؟ وهذه أسئلة يقدم الخبراء إجاباتهم عنها ويرسم الرئيس في ضوئها قراراته واختياراته، ولكن هل أن التوقعات والحسابات المفترضة ستتحقق فعلاً؟.

ومهما تكن سلطات الرئيس الدستورية فإنه كصانع للقرارات وصانع للسياسات يخضع للعديد من الضغوط والقيود. فالصلاحية الدستورية لوحدها لا تضمن التوصل إلى قرارات فاعلة، فقد يلجأ الرئيس للإقناع حين لا يملك سلطة الأمر، وقد يلجأ للمساومة -حين يتعذر عليه التسليم بكل المطالب. ومن أقوال الرئيس ترومان بهذا الشأن: «أنا أجلس هنا طوال النهار لأقنع الناس بعمل ما ينبغي عليهم عمله بدون إقناع أو تدخل من أحد». وهذه هي القاعدة التي ترتكز عليها سلطة الرئيس[46].

التدرجية في القرارات:

يستخدم مصطلح التدرجية هنا للتعبير عن عملية صنع القرارات التي تخضع لتحليل محدود أو التي تقود إلى قرارات تختلف بشكل بسيط عن سابقتها من القرارات، والقول بأن القرارات السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية تتميز بطابعها التدرجي أصبح شائعاً ومألوفاً، بل إن نظرية التدرجية تكاد تطغى لدى السياسيين والمنظرين حتى إنها اعتبرت أسلوباً أمثل لصنع السياسات. وقد ذهب مؤلف لواحد من الكتب المشهورة عن الحكومة الأمريكية إلى أبعد من ذلك وادعى أن سياسة العهد الجديد "Newdeal"، تعد أيضاً مثالاً للسياسة التدرجية في ضوء ما سبقها من أحداث وتطورات. وإذا كانت هذه تدرجية بحق فليس هناك ما يخرج عن هذا النمط منذ نشوء الخليقة، فكل ما يحدث هو تكملة لما سبقه؛ فالسياسات إذن تكاملية ويكمل بعضهما البعض الآخر، وبالتالي فهي تدرجية.

وفي الواقع إذا كانت القرارات اللاتدرجية التي تفترق عن تلك التي سبقتها أو تحدث تغيراً جذرياً في محتواها أو في النفقات التي تلزمها، فإن عدد هذه القرارات المتخذة خلال العقدين يظل محدوداً جداً، وإن القرارات التدرجية هي الطاغية[47]،

والقرارات اللاتدرجية المحدودة يمكن ذكر أهمها، وهي: لائحة الضمان الاجتماعي ومشروع مارشال، وبرنامج الطرق السريعة بين الولايات، والبرنامج الصحي ومشاركة الموارد، وقرار عام 1961 بإنزال الإنسان على القمر، وقرار عام 1971 بتجميد الأسعار [illegible]

وربما ليس هناك مثال على القرارات التدرجية أفضل من قرارات إعداد الموازنة السنوية للدولة، فقرارات الموازنة تعد بحق قرارات سياسة عامة، فالمناقشات في الكونكرس تدور أغلبها حول الإضافات والزيادات في الاعتمادات السنوية على ما [illegible]

من ينفذ السياسة؟

في أمريكا كما هو الحال في كل النظم المعاصرة يتم تنفيذ السياسة العامة من قبل نظام إداري معقد التركيب ومتنوع الوحدات. تنفذ تلك الوحدات العمل اليومي الحكومي الذي يمس حياة المواطنين وقضاياهم. ولا يحتاج المحلل لفهم مرحلة التنفيذ أن يتعمق بكل الهياكل الإدارية التي يتكون منها النظام الإداري، فالأجهزة الإدارية الفرعية كما هو معروف تتوزع عليها الأنشطة وتتقاسم الصلاحيات كل حسب دائرة تخصصه أونطاق دائرته الجغرافية، وهذه الأجهزة لا تباشر التنفيذ مرة واحدة فور الانتهاء من تشريع السياسة كما يظن البعض.

إن السمة التي كانت تميز الإدارة العامة التقليدية هي الفصل بين السياسة والإدارة كنشاط مختلف، فالسياسة كما كتب كودناو "Goodnow" في كتابه المنشور عام 1900 ترتبط بصياغة إرادة الدولة، فهي تعنى بتحكيم القيم عند المفاضلة بين ما ينبغي أن تقوم به الحكومة أو ما تمتنع عن القيام به، وتنفذ هذه الإرادة من خلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[1]. أما الإدارة فهي التي تكلف بالنهوض أو الإنجاز حسبما تقتضيه هذه الإرادة وتنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الدولة. والإدارة تعنى بقضايا الحقائق أي بالسؤال عن ما هو وليس عن ماذا يجب أن يكون، وهي تبحث عن الوسائل الكفوءة أو كما توصف (الطريقة الواحدة الأحسن) لتنفيذ السياسة العامة. فلو كانت هذه هي الحال فإن على محلل السياسة أن ينهي مهمته بمجرد تشريع السياسة أو الموافقة عليها، غير أن الغالبية العظمى من المهتمين بهذا الحقل يرفضون فكرة الفصل بين السياسة والإدارة إن لم نقل الجميع باستثناء من تخلفوا عن مواكبة المعرفة المتجددة.

فالأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين وقواعد عامة وغامضة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرر ما تريد فعله. فمثلاً مجلس التجارة ما بين الولايات يدار ليجعل أجور النقل بالسكك الحديد «عادلة ومعقولة»، واتحاد الاتصالات الفيدرالي مسؤول عن منح تراخيص محطات الإذاعة والتلفزيون وفقاً لما يحتاجه المواطنون «وينسجم مع رغباتهم واهتمامهم»، وخدمات الغابات مسؤولة عن توجيه إدارة

[illegible]

المحاكــم:

بعض القوانين يتم فرضه بإجراءات قضائية والقوانين [illegible]

[illegible]

الجماعات الضاغطة سرعان ما يتحول من الضغط على المشرعين إلى الضغط على الإداريين بمجرد صدور القانون. ومن خلال ما تتمتع به الإدارات من الصلاحيات المخولة لها تسعى الجماعات الضاغطة إلى تنشيط دورها في التأثير على الأجهزة الإدارية، وقد تصبح العلاقة بين بعض الجماعات الضاغطة والإدارات الحكومية وثيقة جداً لدرجة السيطرة والهيمنة عليها. وفي الماضي كان يقال أن اتحاد التجار ما بين الولايات هو أسير السكك الحديد[5]، وليس غريباً أن نسمع اليوم بأن اتحاد الطيران المدني يخضع لتأثير شركات الملاحة الجوية التجارية.

وتصبح الجماعات مشتركة بالإدارة بصورة مباشرة عندما يكون التمثيل لمصالح معينة محدداً في مجلس إدارتها وفقاً لمقتضيات المصلحة، أو تطبيقاً لنصوص اللوائح التنظيمية. ومن الأمثلة على ذلك مجلس المهنيين المجازين الذي يضم في عضويته ممثلين عن كل المهن. وبرامج إجازة المهن تدار عادة من قبل العناصر المهيمنة داخل الجماعات المجازة، وتبعاً لذلك فإن هذه البرامج تسهم في حماية مصالح الجماعات المجازة أكثر من حمايتها للمصلحة العامة.

وجماعات المشورة أسلوب آخر لتدخل الجماعات الضاغطة في إدارة السياسات. ولنأخذ حالة المجلس القومي للسيطرة على التلوث الصناعي الذي أنشأ عام 1970 من قبل الرئيس نكسون وهذا المجلس يضم ممثلين لأغلب المؤسسات وجمعيات التجارة

المنظمات الجماهيرية:

على الصعيد المحلي تعمل المنظمات الجماهيرية في خدمة وتنفيذ البرامج الفيدرالية والأمثلة تشمل مجلس التجنيد المحلي عند تطبيق برنامج اختيار الخدمات المحلية، ولجان الفلاحين بالنسبة لبرامج الحفاظ على الأرض ودعم الأسعار،

الذي تتمتع به وفي السياسات التي توجه نشاطها. والذين يحاولون أن يؤثروا في السياسات العامة غالباً ما يهتمون بإدارات معنية من تلك التي تتولى إدارة تلك السياسات، ولذلك تعتبر عملية تشكيل هيكلية المنظمات مهمة سياسية مثلما هي مهمة فنية.

ولما كانت أغلب السياسات العامة لا تنفذ بذاتها أو تلقائياً، فإن مسؤولية تنفيذها ينبغي أن تعهد إلى واحدة من المنظمات القائمة أو أن يتم إنشاء منظمة جديدة لتتولى مسؤولية تنفيذ السياسات المشرعة، ومهمة الاستحداث تقع ضمن صلاحيات السلطة التشريعية. وعلى المستوى القومي تستحدث بعض المنظمات من قبل السلطة التنفيذية وفقاً للصلاحيات المخولة لها دستورياً، وهذا أدى إلى تخويل رئيس الدولة صلاحية تقديم خطة بإعادة التنظيم، وتعتبر نافذة ومقرة إلا في حالة معارضة أي من المجلسين التشريعيين عليها (النواب، الشيوخ). فمنظمة حماية البيئة استحدثت من قبل الرئيس نيكسون عام 1970 وهي تقوم حالياً ببرامج نشاطات السيطرة على التلوث التي كانت تتوزع سابقاً على عدد من المنظمات. وهناك منظمات أخرى مثل تلك المعنية بالتأهيل والرعاية الاجتماعية والوظيفية قد استحدثت أيضاً من قبل الرئيس بناءً على تخويل السلطة التشريعية.

وحديثنا هنا سيركز على تنفيذ السياسات من قبل المنظمات الإدارية، وسنطرح عدداً من الافتراضات هنا لتوضيح كيف أن العوامل والاعتبارات الإدارية والتنظيمية تؤثر على تنفيذ السياسات، وهذه تستلزم انتباه محللي السياسات.

من قبل مجلس النواب عام 1971 لكن خطيب مجلس النواب والمتحدث باسم الغالبية فيه قد خذلها، ومحاولة أخرى قد جرت عام 1973 ثم عام 1975 لكنها لم تفلح. ولم يظهر الأول باحتمال استحداثها حتى عام 1977 عندما حظيت بتأييد الرئيس كارتر، وأنصارها آمنوا بأن استحداثها سيحقق تمثيلاً أفضل للمستهلكين وسيزيد من فعالية الإدارات والمحاكم وتجاوبهم مع قضايا المصلحة العامة وسياساتها. لكن المحافظين وجماعات الأعمال المنتجين عارضوا الفكرة لأنها تمنح سلطات كبيرة للإدارة المقترحة ناسين أنها لا تملك أية صلاحيات ملزمة ولا تستطيع أن تفرض رأيها أو قراراتها على الآخرين. لكنهم لم يعلنوا معارضتهم على الملأ لأن ذلك لا يدعم مكانتهم السياسية في أوساط الناخبين.

3- يصمم الهيكل التنظيمي الداخلي لأية وكالة للمساعدة في تأمين القيام بالعمل المرغوب، ولنأخذ مثالاً على ذلك المعاهد القومية للصحة التي أنشئت ضمن وزارة الصحة والتعليم والرفاهية عام 1950، فقد كان المنطق يقضي بتسمية المعاهد بأسماء التخصصات التي تمارسها بحثياً كأن يكون المعهد البايولوجي أو البكتريولوجي أو الباثولوجي أو البايوكمستري. وهذه هي التسميات التي تأخذ بها الجامعات ومعاهدها البحثية، ولكن بدلاً من مجاراة هذا العرف فقد تم إنشاء المعهد القومي للسرطان ومعهد القلب والرئة القومي والمعهد القومي لأمراض المفاصل

التخصيصات التي تمنح لمعهد البكتريولوجي أو الميكروبولوجي، لكنهم لن

السياسات التي تبنى على قاعدة أعط وخذ مع الإدارات الأخرى وكذلك من ضغطهم على الرؤساء التنفيذيين، فإن المجالس المستقلة تضع جل ثقلها على وجهة النظر الصناعية»(9). وللحصول على الدعم السياسي المطلوب وللبقاء والاستمرار

لمضايقات إدارة الداخلية. وفي عام 1971 أراد الأنصار المتطوعون في خدمة أمريكا "VISTA" وهم جزء من برنامج الحرب على الفقر تحويلها إلى إدارة الفرص الاقتصادية لكنهم لم يفلحوا في ذلك.

كان أنصار سياسة الأمن والسلامة على المناجم يدعون بأن إدارة المناجم متجاوبة ومتعاطفة مع أصحاب المناجم ومع مصالحهم أكثر من كونها مسؤولة عن تطبيق شروط السلامة والأمان، وفي الحقيقة أن هذه المنظمة قد أنشئت أساساً لتطوير صناعات المناجم والتعدين. واستجابة للضغوط بإنشاء إدارة ضابطة، فقد أنشئت وزارة الداخلية إدارة لتطبيق شروط الأمان والسلامة عام 1973، وقد ظلت الإدارة السابقة خاصة ببرامج التشجيع والتطوير. وحين ينظر إلى السياسة على أنها برنامج عمل فإنها تتأثر بالطريقة التي تدار فيها، وإن إدارتها تعتمد جزئياً في الأقل على الجهة التي تديرها. ومن يرى إدارة بعينها لا يعني أنه رأى جميع الإدارات.

السياسة الإدارية:

إن التشريعات تخول الإدارات سلطات قانونية للتصرف بشأن موضوع معين. لكن كم ستكون هذه الإدارة فعالة وكم ستنجز فعلاً من الأعباء، يعتمد لحد كبير على البيئة السياسية المحيطة والدعم السياسي الذي تحظى به. بعبارة أخرى إن للسياسة تأثيراً مباشراً في التطبيقات الإدارية للمنظمات وفي تنفيذ برامجها.

وللبيئة التي تعمل فيها أية منظمة (قوى) تعمل بطريقة أخرى في التأثير على برامجها[12]. ومن بين تلك القوى نذكر ما يلي:

- القوانين ذات العلاقة والقواعد والأنظمة، والإجراءات المتفق عليها، ومفاهيم العدالة، فهذه هي «قواعد التعامل» التي تساهم في توجيه سلوك الرسميين، وهي القواعد التي يتوقع خضوع الرسميين لها. والجماعات الضاغطة والرأي العام قد يولون اهتماماً بالموظفين الذين يخالفون قواعد التعامل هذه، فهم من خلال تساهل الموظفين وعدم تطبيقهم للقوانين النافذة يحققون أغراضهم.

- **الرئيس التنفيذي** : فالمنظمات إما أن تقع في نطاق الأوامر وضمن السلم الهرمي للرئيس، أو أنها تقع تحت إشراف غير مباشر للرئيس حين يقتصر دوره على التعيينات أو على متابعة تنفيذ الموازنات أو غيرها.

- **نظام الإشراف البرلماني** : ويتحقق ذلك من خلال اللجان الدائمة المؤقتة والفرعية ورؤسائها ومقرريها، وهو نفوذ فردي أو شللي أحياناً أكثرمنه جماعي وبرلماني بصفته الشاملة.

- **المحاكم** : وتتأثر الإدارات الحكومية أيضاً بالمحاكم وقراراتها وبالمراجعة التي تقوم بها المحاكم عندما ترفع الدعاوى أمامها حول بعض القرارات الإدارية. وقد يكون دورها أكثر من ذلك كما حصل عام 1954 عندما أقرت المحكمة العليا توصية تلزم بموجبها مجلس الطاقة الاتحادي بضرورة التدخل لتسعير الغاز الطبيعي، وهو ما كان المجلس يرفضه ويتردد في القيام به(13).

- **الأجهزة الإدارية الأخرى** : وقد تؤثر المنظمات الإدارية المتنافسة أو التي تتداخل وظائفها أو مناطقها الجغرافية فيما بينها كعلاقة إدارة الزراعة وإدارة المياه وإدارة معسكرات المهندسين، وقد تتنافس بعض المنظمات على رفض البرامج، وقد تفرض منظمة قوية نفوذها وهيمنتها على المنظمات الصغيرة والناشئة من حولها.

- **الحكومات الأخرى** : وقد تلعب حكومات الولايات وحكومات الأقاليم والمدن وكذلك موظفوها دوراً في القرارات الفيدرالية والأساليب التنفيذية لها. فمنظمات الطرق السريعة بين الولايات تمارس نفوذها على إدارة الطرق العامة الفيدرالية، وكذلك تعاني إدارة حماية البيئة الفيدرالية من الانتقادات والضغوط والمطالب التي تقدمها الحكومات المحلية وهي تقوم بتطوير تطبيق المقاييس والمعايير الوقائية ضد التلوث.

- **الجماعات الضاغطة** : سبق أن عرض دور هذه الجماعات ، ونضيف هنا لنؤكد بأن الإدارة التي تخضع لعدة جماعات ضاغطة يختلف عملها عن إدارة أخرى لا تخضع إلا لجماعة ضاغطة واحدة ، فالأولى كإدارة الغابات هي غير الثانية كإدارة المحاربين القدماء ، وهذه تختلف عن إدارة حكومية لا تخضع لأية ضغوط من نوعها .
- **الأحزاب السياسية** : إن دور المنظمات الحزبية قد تراجع في السنوات الأخيرة ، لكن التعيينات للمواقع الإدارية وكذلك القرارات الصادرة عن الإدارات قد تتأثر بالاعتبارات الحزبية وتوجهات الأحزاب المشاركة بالحكم . وهناك تأثير مباشر لمن يحتل البيت الأبيض من الحزبين المتنافسين الجمهوري والديمقراطي .
- **وسائل الاتصال** : ولهذه دور مستقل عن كونها أدوات تستخدمها الجماعات الضاغطة وبقية القوى الفاعلة ، فمن خلالها يمكن بلورة رأي عام نحو المنظمات الإدارية عن طريق إبراز إيجابياتها وسلبياتها عبر وسائلها المتعددة ، ولذلك تحرص المنظمات على الحفاظ على مكانة جيدة وسمعة طيبة في أوساط الصحافة والصحفيين . فالصعوبات السياسية التي واجهت (OEO) ترجع إلى الصحافة وما نشرته عن مشاكلها الإدارية على الرغم من الإمكانيات المادية والبشرية التي تتمتع بها ، وعلى العكس من ذلك كانت سمعة الإدارة الفيدرالية للتحقيق طيبة جداً بسبب ما نشرته وسائل الإعلام عنها من معلومات إيجابية . إن كل هذه العوامل تتضافر في التأثير ولا تنفرد بحكم طبيعتها ، فكثير من الجماعات الضاغطة والحكومات الإقليمية والمحلية والقوى البرلمانية قد تركز على منظمة واحدة بذاتها . ووجهات نظر متباينة قد تظهر ضمن الفئات المذكورة وربما داخل الفئة الواحدة ، وعدد من القوى قد تضغط على المنظمة بالسحب أو بالدفع وبدرجات وبوسائل مختلفة .

إن ميدان القوى الذي يحيط بالمنظمة الإدارية يتكون من التصنيفات أو الفئات المشخصة أعلاه، وهي بدورها تصبح الحلقة أو الدائرة التي تضم الأفراد والجماعات الذين يرجع لهم الإداريون ليستمدوا الهداية والنصح والمقترحات. ويحرص كل من هؤلاء أن يحتل مكانة جيدة لديهم لتكون آراؤهم هي المفضلة على آراء غيرهم، وكثيراً ما يتظاهرون بالاتفاق معهم حتى عندما يطبقون عكس ما يسمعون منهم (14)، ومواقف الدائرة هذه تكون بالعادة حركية أكثر منها ثابتة. وبعض القوى المؤثرة هذه تهتم بالمنظمة فقط عندما تظهر قضية ما أو يراد حلها، بينما تظل علاقة قوى أخرى دائمة ومستمرة. على سبيل المثال، فإن الدائرة المحيطة باتحاد الطيران المدني تشمل شركات الطيران التجارية والبرلمانين التجاريين ولجنة التخصصات بالموازنة، وهناك قوى وجهات أخرى مثل إدارة التجارة ولجنة صغار مشروعات الأعمال وإدارة الطيران في الولايات. وحين تتساوى الأشياء فإن الذين هم على اتصال دائم بالإدارة هم الذين يكونون أكثر ضغطاً وتأثيراً.

وطبيعة المؤثرين المحيطين بالمنظمة تبدو واضحة في القوة والنفوذ التي تتمتع الإدارة بها لصنع السياسات أو لتنفيذها، كما أن علاقة المنظمة بأي من القوى المحيطة بها يتأثر بعلاقتها بالقوى الأخرى. فمثلاً المنظمة التي ليس لها دعم رئاسي تكون أكثر خضوعاً للقوى الضاغطة من منظمة تحظى بهذا الدعم، وبالمقابل فإن الدعم البرلماني والمصلحي للقوى قد يخفف من الضغوط الرئاسية على المنظمة، والمنظمة التي يوجه لها النقد من الحكومات المحلية والإقليمية قد يسعفها الدعم البرلماني ويحميها، وهكذا يلعب الناخبون أو الوسط الضاغط الذي تعمل فيه الإدارة دوراً مهماً في صنع وتنفيذ السياسات. والزبائن المتعاملون مع الإدارة هم جزء من الوسط المحيط بها، فبعض المنظمات تستفيد من زبائنها مثل إدارة المحاربين القدماء وإدارة الزراعة لكن الحجم وحده غير كاف. فالمستهلكون أعداد ضخمة، لكن بسبب سوء تنظيمهم وعدم وعيهم لما يمكن أن يفعلوه من تأثير فإن دعمهم للمنظمة التي يتعاملون معها ليس كبيراً. مثال ذلك المتعاملون مع إدارة الغذاء والدواء، فالإدارة لم تكن فعالة في تأثيرها على مصانع الغذاء والدواء لكونها تفتقر

لدعم المستهلكين وكذلك لكون الإدارة تحتاج لدعم وتأييد الجماعات الضاغطة وبنفس الوقت مطلوب منها أن تقف بوجهها وتقاوم بعض ضغوطها.

وهناك منظمات يتمتع زبائنها بمكانة مرموقة ولها مزايا مفضلة والأخرى أقل منها. فالفقراء من السود مثلاً لا يحظون بدعم سياسي مؤثر، ولذلك فإنهم كزبائن لا يلعبون دوراً مهماً في دعم المنظمات التي يتعاملون معها أو في الضغط عليها.

والمنظمات التي تقدم خدمات لزبائنها تحظى بدعم منهم بخلاف المنظمات التي تقوم بتوجيه الزبائن وتنظيم سلوكهم ونشاطهم، فالناس عادة يفضلون من يخدمهم على من يتابعهم أو يحاسبهم. والمنظمات الدولية التي تقدم المساعدات في برامج التنمية للأجانب لا تلمس دعماً يذكر من قبل المستفيدين، وهذا ما تعاني منه هذه المنظمات وبرامج المساعدات الخارجية بوجه عام.

والمتفحص للمتعاملين مع المنظمات وللمؤثرين فيها وعليها يستطيع أن يفهم لماذا تعمل هذه المنظمة أو تلك بالطريقة التي تعمل بها؟ ولكن هذا لا يعني أن المنظمات تقع دائماً تحت رحمة أعضائها وزبائنها، فالخبرة المتراكمة لدى المنظمات وروحية الاستقلالية والتنظيم لديها كفيلتان بقدرتها على امتصاص الضغوط عندما ترغب فعلاً وترى ضرورة ذلك[15].

وكل منظمة بيروقراطية لديها خبرائها في تنفيذ المهام الموكلة إليها سواء عمل هؤلاء في جمع النفايات أم في مجال السياسة الخارجية. ولكن المهارات البيروقراطية لا تجد المكانة المتماثلة من المجتمع فالخبراء المختصون بالعلوم الصرفة والتطبيقية يحظون بهيبة ومكانة أكبر من أولئك المختصين بالعلوم الإنسانية، والعاملون في المنظمات العسكرية يحظون بمكانة أرفع في الكونكرس ولجانه من العاملين في العديد من المنظمات المدنية، وهكذا يختلف الحال من معهد لآخر ومن إدارة لأخرى. والدبلوماسيون المهنيون لم يعد لهم ذلك النفوذ الذي كانوا يتمتعون به سابقاً في السياسة الخارجية، وهكذا يتغير دور الخبراء عبر المراحل والتعاقب الزمني أيضاً.

وتعد بعض المنظمات أقدر من غيرها في استقطاب الدعم وتحشيده لبرامجها من قبل أعضاءها وجمهورها، وهذا ما يطلق عليه بالروح التنظيمية. فوجودها يعتمد لحد كبير على بلورة ايديولوجية ملائمة أو حس هادف أو معنى ومغزى مفيد، وهذا يساعدها في تجميع الدعم الخارجي وتوظيفه في زيادة الولاء للمنظمة وتعبئة طاقاتها الداخلية [16]. ومعسكرات السلام والبحرية ولجان الحرب على الفقر وتكافؤ الفرص قد حظيت منذ بداية نشأتها بدعم كبير من أنصارها والمؤمنين برسالتها، وبعض المنظمات أظهرت حماساً كبيراً في المراحل الأولى لنشأتها فقط لتقادم المد البيروقراطي الذي يداهم عادة بمرور الزمن كما حدث في بعض المجالس الضابطة.

والقيادة أو كما أسماها روركي بالمهنة الإدارية تلعب دوراً في تقوية نفوذ المنظمات ورفع فاعليتها، ومع أن قيادة المنظمة كأي قيادة أخرى هي ظرفية وتتشكل في ضوء الظروف المحيطة بها إلا أن لقائدها دوراً مهماً في تحقيق نجاحها أو فشلها. فبعض قادة المنظمات أكثر فاعلية من غيرهم في التعامل مع الجماعات الضاغطة عليهم، أو مع اللجان البرلمانية، أو في طرح أفكار جديدة، أو إيصال المقاصد والأهداف للعاملين فيها والمتعاملين معها. والتعديل في المجلس الاتحادي للتجارة قد حصل بقيادة كاسبر واينبرغر وكيركباترك وانيكمان الذين تعاقبوا على رئاسته[17]، وجون كونلي الحاكم السابق لولاية تكساس كان وزيراً ناجحاً للخزانة في الولاية الأولى في رئاسة نيكسون وقد لعبت قيادته دوراً مهماً في بلورة السياسة الاقتصادية، لكن لم يكن الحال كذلك مع قيادة وليم روجر المتسمة بالركود والجمود فلم يكن لها إلا دورٌ ضئيلٌ في رسم السياسة الخارجية. عليه فإن القائد يلعب دوراً مهماً في تمثيل منظمته وبشكل أكثر تأثيراً.

صنع السياسة الإدارية التنفيذية:

على الرغم من مساهمة الأجهزة الإدارية في صنع السياسات في مرحلة التشريع فإن التركيز هنا سينصب على كيفية إسهام الإدارات في السياسات خلال مرحلة تنفيذ التشريع، وسنفحص نوعين من أوجه الممارسات الإدارية بهذا الصدد، الأول خصائص صنع قرارات اللجان الإدارية وطرائق صنع السياسات، مع التأكيد على

ضرورة إبقاء التمييز بين السياسة والقرار.

ففي صنع القرارات الإدارية يعد السلم الهرمي على جانب كبير من الأهمية. وإذا كان لأعضاء البرلمان جميعهم صوت واحد عند الاقتراع وأنهم متساوون في درجة التأثير التي تعكسها أصواتهم، فإن أعضاء المنظمات يتدرجون عبر الهرم. فالذين هم في القمة لهم تأثير أكبر ممن هم دونهم مستوى ودرجة في عملية صنع القرارات، آخذين بالاعتبار أن لامركزية السلطة واستجابة بعض الوحدات للضغوط الخارجية وللجماعات المصلحية وإسهام الخبراء المستشارين قد يحد من التسلسل الهرمي ويخفف من شدة تأثيره، لكن ذلك لا يعني قلة التأثير وانتفاء دوره. فالتعقيد وسعة الحجم والرغبة في الترشيد والاقتصاد وضرورة فرض الرقابة وتحقيق التنسيق، كلها عوامل تعمل لصالح السلم الهرمي وضرورته.

ويساهم السلم بالنسبة لصنع القرارات في حل التعارض والتناقض بين المستويات الدنيا من خلال تدخل ومتابعة المستوى الأعلى، ويمنح السلم للقيمة مساحة أكبر في عملية إصدار القرارات حتى ولو كانت القاعدة هي الأكثر خبرة وتجربة وفهماً. والفصل بين القوة أو السلطة وبين المعرفة قد يهدد العقلانية الإدارية (18) حين يتردد العاملون في المستوى الأدنى من تقديم مقترحاتهم إذا شعروا أنها تتعارض مع آراء المستوى الأعلى.

وتعتمد المنظمات الإدارية عرفاً تألفة الإدارة الحكومية مفاده أن للخبراء فرصاً كبيرة في التعبير عن أفكارهم والتأثير في السياسات(19)، والإدارات في صنعها للقرارات تتأثر باعتبارات سياسية وبالرغبة في الحفاظ على نفوذها وقوتها. فإدارة التجارة مثلاً تتردد في رسم سياسة أو اتخاذ قرارات تتعارض جذرياً مع مصالح ذوي الأعمال، كما لا ترغب سلطة وادي تنسي في تجاهل مصالح السكان في المنطقة المحيطة بها. بل إن أغلب المنظمات تحرص على توفير الأجواء لذوي الخبرة والتجربة في الحكومة والقطاع الخاص ليدلوا بما لديهم بشأن قضايا السياسات العامة، وللاعتبارات الفنية والمهنية دورها في أغلب القرارات الإدارية المتخصصة. والقرارات التي تتجاهل الاعتبارات العلمية والفنية يكون لها مردود سيء من الناحيتين السياسية والاقتصادية،

وقرار الرئيس نيكسون للبدء بالمرحلة الثالثة من برنامجه الخارجي بضبط الأسعار والأجور الذي يفرض تجميد العديد من أسعار السلع كان يتعارض مع المشورات والنصائح الاقتصادية، وقد ثبت أنه غير فعال من الناحيتين السياسية والاقتصادية.

وتلعب السرية دوراً في صنع القرارات الإدارية، وبالمقارنة مع ما يدور في السلطة التشريعية فعملية صنع القرارات الإدارية تعتبر الوجه الخفي أوغير المرئي للحكومة، فالإدارات الحكومية قد تعقد مؤ تمرات صحفية وقد تصدر تصريحات لوسائل الإعلام ولكن هناك رقابة وهيمنة على المعلومات التي تعلن وتقال، ويظل قسط كبير مما تفعله الإدارات أو تنوي فعله أو عما يدور داخل أروقتها غير معلن وغير معروف. وقد تساعد هذه السرية أحياناً على التوصل إلى قرارات فعالة وتوتر الأجواء الآمنة التي تبعد الضغوط الشعبية وتقلل من تأثيراتها.

وظهر أثر السرية فعالاً في إدارة كندي عام 1962 بشأن أزمة الصواريخ في كوبا وكان مهماً في توفير الخصوصية للإدارة[20]. والسرية قد تساعد في تحقيق المساومات والمفاوضات الضرورية لصياغة القرارات التي يتعذر تحقيقها لو كانت معلنة ومكشوفة للجمهور.

ولكن بنفس الوقت يؤدي اعتماد السرية والتكتم إلى عدم توظيف بعض المعلومات أو توظيف المصالح أو الاستماع للمقترحات، والسرية التي كانت إيجابية في قضية كوبا لم تكن كذلك في قضية خليج الخنازير في السنة التي سبقتها. والسرية تعد طابعاً مميزاً للمشاورات الإدارية في ميدان السياسات الخارجية أكثر منه في السياسات الداخلية.

وأخيراً يغلب طابع المساومة على السياسات الإدارية في الصنع والتنفيذ، وإذا كانت الحقائق والمعلومات ضرورية في صنعها فإن الاعتبارات الخارجية والبيئية لا بد من مراعاتها أيضاً، وبعض المنظمات تلجأ إلى المساومة أكثر أو أقل من الأخرى. ومن الأمثلة الشائعة في التفاوض والمساومة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات ما يحدث بين الأقطار المتجاورة أو الصديقة حول تخفيض الرسوم الجمركية، والتفاوض هنا بين قادة ومدراء من أقطار مختلفة.

ونتحول الآن إلى الفرع الثاني المتعلق بكيفية تحول القرارات الإدارية إلى سياسات أي أنها تؤدي إلى ذلك، ويتم ذلك عبر الوسائل الآتية: صنع القواعد والتقاضي وتطبيق القوانين وتسيير البرامج.

صنع القواعد:

تعرف القاعدة بأنها مقولة لها صفة العمومية والتطبيق والملائمة المستقبلية لتحديد حقوق الأطراف ولها سند قانوني. وبعض القواعد تأتي في نصوص مواد ضمن أحكام القوانين واللوائح، وبعضها الآخر يأتي بصفة تعريف للمصطلحات والمفاهيم وما يراد منها مثل: «صغار التجار» و«التمييز»، وبعضها تفسيري يوضح الكيفية التي تتصرف بها الإدارة وفي ظروف محددة. وبعض الإدارات تمنح من البرلمان صلاحيات وضع مثل هذه القواعد الضابطة، وهناك منظمات إدارية تصدر قواعد مثل OSHA التي طبعتها بدليل يضم بضع مئات من الصفحات. فالسياسات هنا غالباً ما تتكون من هذه القواعد الإدارية Rule-Making أو بعبارة أخرى إن الإدارات تضع السياسات الممهدة لتطبيقها.

ولأن الصلاحيات القانونية المخولة للإدارات بوضع هذه القواعد تأتي عامة وغامضة فإن الإدارات كثيراً ما تتوسع في ممارسة هذه الصلاحيات. علماً أن الصلاحية هذه قد تكون محددة في مجال معين دون غيره وهي ليست مطلقة، وتوضح الوثائق المعدة عن القواعد الحكومية الصادرة عن بعض النواب بأن أكبر وأوسع صفحاتها هي تلك التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية الأمريكية وتسمى الوثائق المتضمنة للقواعد الإدارية بالسجل الفيدرالي Federal Register.

التحكيم والقضاء:

وتضع اللجان السياسات عندما تطبق القوانين النافذة أو القواعد السارية على الحالات المعروضة عليها فتصدر بشأنها القرارات. وهي حين تفعل ذلك فإنها تصبح كالمحاكم التي تنظر في القضايا أو كالهيئات التشريعية التي تناقش وضع القواعد الضابطة، وهكذا تفعل المنظمات عندما تفسر نصاً قانونياً أو مادة تنظيمية فتوسع فيها أو

تضيق مضمونها، فهي ترسم قاعدة تنظيمية من خلال التفسير القانوني أو تطبيق السياسة العامة. وقد فعل ذلك المجلس القومي لعلاقات العمل الذي يدير علاقات العمل ويطبق القوانين واللوائح ويفسر موادها الغامضة، فوجهة نظر المجلس تعتبر قاعدة أو سياسة عملية أو سابقة قضائية تطبق على الحالات اللاحقة.

ولا تختار اللجان وضع السياسة من خلال التحكيم والقضاء، على الرغم من كونها تملك صلاحية مباشرة لصياغة لوائحها الضابطة. وهي قد تكون مخولة لكنها غير مطالبة بفعل ذلك، فالطريقة هذه قد تكون أسهل من أن تلجأ إلى وضع سياسة جديدة وسط أجواء مملوءة بالتناقض والاختلاف في وجهات النظر. غير أن هذه الطريقة قد تحول دون تشريع سياسات عامة واضحة، وهذا الفراغ قد يضع المتعاملين مع المنظمة في غموض فلا يعرفون ما سيطبق عليهم من قواعد. ولذلك يوجه النقد للمنظمات التي تعتمد كثيراً على التفسيرات القضائية كبديل لتشريع السياسات أو إصدار التعليمات.

ويغلب الطابع الروتيني على الكثير من التفسيرات القضائية التي تبلغ المئات والآلاف كتلك التي تصدر بشأن إدارة المحاربين والمتقاعدين علماً أنها تصدر في ضوء قوانين ولوائح، ولكن عدم تماثل الحالات يستدعي تفسيرات واجتهادات عملية، وقد تتسع الاجتهادات والتفسيرات فتؤدي بالنهاية إلى تحوير في مضمون السياسة. ومن الإدارات التي تمارس هذا النمط هي خدمات الموارد الداخلية (IRS) التي تقوم باحتساب الضرائب على دخول الأفراد، فهي تساوم الخاضعين للضريبة للاختلاف الكبير بين المتعاملين لتخفيف الدعاوى القضائية التي تترافع فيها لدى المحاكم. فإحصاءات عام 1972م، توضح أن 67٪ من القضايا المتعلقة بموارد ضريبية تتراوح بين دولار واحد وألف دولار قد حسمت بالتساوم مع الأفراد، بينما حسمت 34٪ من الدعاوى المتعلقة بقضايا تزيد مواردها على المليون دولار، ومع ذلك فإن هذا الحسم ونسبه يختلف من إقليم لآخر.

تطبيق القوانين

وقد تسهم الإدارات في صنع السياسات من خلال ممارساتها المتعلقة بتنفيذ

القوانين. فمواردها ونصوصها قد تطبق بمرونة أو بتشدد وأحياناً قد لا تطبق أبداً، وقد تطبقها في حالات دون أخرى وعلى أشخاص معينين دون سواهم. والمثال الشائع هو المخالفة المرورية على زيادة السرعة فقد يصدر رجل المرور العقوبة بحق المخالف للسرعة المسموحة وقد يعفو عنه مكتفياً بالتحذير. فلو أن رجال المرور تسامحوا في بعض معدلات السرعة ولم يصدروا المخالفة إلا بعد تجاوزها بمعدلات عالية، فإن ذلك يعني أنهم عَدَّلوا بصورة غير مباشرة السياسة الخاصة بالمعدلات المسموحة.

ومن الأمثلة على السياسات التي تشرع ولا تطبق ما أصدره مجلس التجارة بين الولايات عام 1906م، وهي لائحة هيبرن التي تنظم الرسوم على شركات الأنابيب الممدودة والتي لم يطبقها المجلس حتى عام 1934م، وربما ظل متعاوناً بها حتى عام 1948م، مع أنه مخوّل بالتنفيذ رسمياً[21]. فالسياسة العامة قد ترسم بوضع لوائح ومواد قانونية وقد ترسم بدون وضع تشريع. فالإهمال أو عدم التدخل يعد أيضاً سياسة ولكن لم يعبر عنها بنص، مثلما يقال أن السكوت قد يدل على الموافقة، والسكوت أو اللافعل سياسة ضمنية تؤثر بصورة غير مباشرة بشرائح أو بجمهور غير محدد.

ونشاطات التنفيذ للمنظمات لا تعتمد فقط على دوافع وميول الموظفين العاملين فيها أو على الضغط الموجه إليها من الخارج، وإنما على أدوات ووسائل التنفيذ المتاحة للمنظمات. والمعارضون الذين يفشلون في عرقلة مشروع القانون من الصدور سيلجأون إلى عرقلة تنفيذه وتطبيقه.

ولنأخذ على سبيل المثال نصوص المواد المتعلقة بتكافؤ الفرص الواردة في لائحة الحقوق المدنية لعام 1964م، التي تمنع الشركات والاتحادات التي تُشَغِّلُ أكثر من (25) من العاملين أن تميز بينهم لاعتبارات الجنس أو اللون أو الدين أو القومية أو العرق، فهذه المواد بالذات قد شرعت بعد مقاومة شديدة وقد أنشئت هيئة الفرص المتساوية للعمل لتتولى تنفيذ هذه النصوص من خلال التحقيق والمواجهة والترضيات، وهي أساليب طوعية ورضائية. فإن فشلت فإن لائحة الفرص الاقتصادية المتساوية قد توحي بإجراءات مدنية في المحاكم الفيدرالية، وهذه تتطلب التعاون من قبل وزارة العدل.

إضافة إلى ذلك فقد نص القانون بأن اللائحة لا تنظر في شكاوى الولايات التي لها قانونها بشأن عدم التمييز، وكذلك لها هيئتها المحلية إلا بعد مرور 60 يوماً على عدم الفصل من قبل الولاية، أي عدم البت والحسم في الدعوى المعروضة، وترفع الدعاوى تحريرياً مرفقةً بالقسم عليها وهو متطلب لا تستلزمه المخالفات القانونية العادية. ومن شأن هذا الإجراء أن يترك أثراً معوقاً لتقدم السود في الجنوب وغيرهم لرفع الدعاوى، ومهما تكن الدوافع وراء هذه الصياغة القانونية فإنها قد تسببت في تأخير الحسم وتقليل عدد الدعاوى المرفوعة. وبعد عام 1964م، دعت الهيئة ومؤيدوها إلى تقوية إجراءات تنفيذ القانون بمنح الهيئة حق إصدار أوامر الانهاء والإلغاء[22]، وأن تتدخل من جانبها في رفع دعاوى التمييز إلى المحكمة الاتحادية. لكن في عام 1972م، منحت الهيئة التفسير أعلاه (EEOC) صلاحية رفع الدعاوى للمحاكم، ولكن لم تمنح حق إصدار قرارات عدم التمييز في التشغيل وفي تحقيق المساواة في الفرص دون تمييز.

متابعة البرامج:

عديدة هي الإدارات التي تشارك في تقديم القروض والمنح والمنافع والتأمين، وتقديم الخدمات، أو السياسات التي لا تعد تطبيقاً لقانون بطبيعتها لكونها لم تصمم مباشرة لتنظيم وتوجيه سلوك الأفراد. وكيفية صياغة وتصميم هذه البرامج وتنفيذها يساعد في تقرير السياسات، وهناك مثالان يوضحان الأمر. فمنذ عام 1930م، نفذت إدارة السكن الفيدرالية برنامجاً لتأمين الرهن تتحمل الدولة بموجبه ضمان الأقساط غير المدفوعة، وليس المنظمات المقترضة، وحتى عام 1967م، كانت القواعد تنص على أن قروض السكن التي تضمنها الإدارة الفدرالية للسكن (EHA) ينبغي أن تحدد وفقاً لمعايير الجدوى الاقتصادية. ومن شأن هذه المادة أن تحرم ذوي الدخل المحدود والفقراء من التقدم لطلب هذه السلف بسبب ارتفاع أسعار الفائدة عليها وعدم توازنها مع دخولهم، وهذا أدى إلى تحيز سياسة القروض لصالح الطبقة الفنية والمتوسطة التي تستثمر أموالها في المساكن على حساب المعوزين ممن لا سكن لهم. ففي عام 1964م، كان 2.4٪ فقط من قروض الإدارة الفدرالية قد قدمت لمن يقل دخلهم السنوي عن

4800 دولار. وقد شاع عن هذه الإدارة أنها ليست محبة للفقراء وغير متعاونة معهم وفي عام 1968م، صدرت لائحة تعدل القديمة لتعيد التوازن لصالح الفقراء[23].

والمثال الآخر هو لائحة التربية والتعليم الابتدائي والثانوي لعام 1965م، الخاصة بتقديم المساعدات للطلبة الفقراء والمتضررين[24]. وللسنة المالية 1977م، كانت المبالغ المخصصة للبرنامج 4.7 بليون دولار. ومن وجهة نظر المصلحين الاجتماعيين وأنصارهم فإن البرنامج يخفف من معاناة الفقراء ويزيد من فرص تعلمهم واشتغالهم لكن إدارة التربية لم تتفاعل معها بالطريقة التي تجعل هذا البرنامج يحقق أغراضه المقصودة. إذ لم يكن هناك وضوح حول مدى إنفاق المبالغ لصالح الأطفال المحتاجين والمتضررين وإن نسبة كبيرة منها كانت تنفق لصالح برامج التعليم بوجه عام ولجميع الأطفال في كل المراحل.

وعوامل عديدة أدت إلى هذه النتيجة فمع أن نص اللائحة يبرز الأطفال المعوزين والفقراء إلا أن الأوليات الوثائقية التي نجمت من عملية التشريع دعت إلى المساواة والتوازن بين جميع الأطفال وجعلها مساعدات عامة. وقد حرص أنصار اللائحة على إبقاء الغموض فيها تاركين أمر تفسيرها للإدارة المختصة، كما أن إدارة التربية لم تكن راغبة في التدخل في قضايا التربية والتعليم الخاصة بالولايات والمدن وآثرة الاكتفاء بدور إرشادي وتعاوني دون الدخول في تفاصيل التنفيذ بل أن الإدارة المحلية للتربية كانت تحظى بدعم قوي على مختلف الأصعدة، وليس بإمكان الإدارة الفدرالية للتربية حتى لو أرادت التدخل، أن تفلح في ذلك. وبسبب طريقة إدارة البرنامج وأساليب تنفيذه فإن السياسة العامة التي وضع البرنامج لتحقيقها لم تحقق أهدافها التي كان أنصارها يطمحون إليها.

الإذعان Compliance

إن جميع السياسات العامة تهدف إلى التأثير والسيطرة على السلوك البشري بشكل أو بآخر أو لتوجه الشعب لأن يتصرف وفقاً لما تراه الحكومة يحقق الأهداف العامة أو مصالح الأفراد، سواء كانت هذه السياسات تتناول براءات الاختراع أم حق

الطبع أم الدور السكنيـة أم أسـعـار الفـائدة أم السطو في الليل أم الإنتـاج الزراعي أم التعـيينات العـسكرية . فإذا لم يتـحقق إذعـان الناس للسيـاسـات أو إذا استـمـر الناس يتصرفون بالطرق غير المرغوب بها وإذا لم يقوموا بما ينبغي أن يقوموا به ، أو إذا رفضوا الالتزام بالقواعد النافذة فإن السياسات العامة تصبح غير فاعلة وأن وجودها وعدمه سيان . وكذلك الحال بالنسبة للسياسة الخارجية التي لا تلتزم بها الأقطار المرتبطة بهذه السياسات . ولمواجـهـة هذه المشكلة المتعلقة بالإذعـان سيتم التركيز على السياسات الاقتصادية الداخلية ولكن بشيء من الإيجاز .

وباستثناء سياسات الجرائم فإن علماء الاجتماع لم يعطوا الاهتمام المناسب لمشكلة الإذعـان ، وربما يعـود ذلك للطريقـة التقليـدية التي يتـسم بهـا النظام القـانوني الحكومي القائم على فرضية إطاعة المواطنين للقوانين كواجب ملزم . ويعود أيضاً إلى انصراف المعنيين بالقضايا العامة عنها بمجرد الموافقة على تشريعها وصدورها بقانون لينشغلوا بأمور غيرها . وهذا ما حدث بشأن لائحة التعليم المذكورة آنفاً . وحتى السياسيين ورجال التشريع ، فإن اهتمامهم بإجراءات ومراحل المناقشة والمصادقة يفوق كثيراً اهتمامهم بالتنفيذ والتطبيق . والدراسة المتكاملة التي تستوجبها السياسات العامة تقتضي الاهتمام بقضايا التنفيذ والتطبيق .

وهنا سنتناول بعض العوامل المؤثرة في الإذعـان للسياسة العامة أو عـدمه ، ودور الأدوات في تنشيط الإذعـان[25] . ونظراً لمحـدودية المعلومـات المتاحـة فـإن الحـديث سيكون نظرياً .

أسباب الإذعان:

يسود في مجتمعنا احترام كبير للسلطة وذلك يشمل الصلاحية التي تتمتع بها الإدارات الحكومية لإصدار القرارات . والمقولة الشائعة عن عدم التزام الأمريكان بالقوانين يجب ألا يبالغ فيها لتصبح مجافية للحقيقة ، والميل للخضوع والالتزام يتربى عليها الشعب عبر عملية التنشئة الاجتماعية ، فأغلبنا تعلم منذ الصغر على طاعة الوالدين والخضوع لسلطتهم وكذلك احترام المعرفة والمكانة والقانون ورجال الحكومة والإدارة .

وحين كبرنا كبرت هذه السمة معنا وسلمنا بصحتها وعدم الطاعة للقانون قد يولد الشعور بالإثم. فالتهيؤ السابق وقوة العادة لطاعة القانون يسهم في تقوية السياسات.

والانسجام مع السياسات هو انسجام مع الحس والذوق. وحتى الذين قد يختلفون مع بعض السياسات لتناقضها مع مصالحهم فإنهم يظلون يشعرون بأنها على حق. وغالبية الناس قد لا يرتاحون لدفع الضرائب أو يحاولون التملص منها، ولكن حين يتحسس هؤلاء عدالة قانون الضرائب ومعقوليته وأهميته في توفير الموارد للدولة فإنهم سيخضعون للسياسة الضريبية ويسهمون في تنفيذها بطوعية أعلى.

ومثل هذه الاعتبارات هي التي ترافق تطبيق ضرائب الدخل القومية في أمريكا. وسبب معقول آخر يؤدي للإذعان للسياسة العامة هو الاعتقاد بأن قرارات الحكومة وسياساتها شرعية، لكونها تستمد من الدستور وإن الذين صنعوها مخولون بذلك وإن الإجراءات التي اعتمدت في وضعها هي قانونية وصحيحة. وقد يقل الميل نحو قبول القرارات القضائية إذا شعر أصحاب العلاقة بأن المحكمة خالفت الإجراءات الأصولية، فالمحاكم تستمد الشرعية لقراراتها من تطابقها والتزامها بالأصول القانونية المحددة لها. وقد أذعن سكان الجنوب في أمريكا لقرار المحكمة العليا عام 1954م، بشأن التمييز العنصري في المدارس لقناعتهم بأنه مشروع، مع أن بعضهم لا يؤيد مضمونه ولا يوافق عليه.

وتحقيق المصلحة الذاتية عامل مهم في الإذعان. فالأفراد والجماعات قد ينتفعون مباشرة من قبول السياسة ومعاييرها ومؤشراتها، فالفلاحون قد يذعنون لسياسات الإنتاج الزراعي والتسعير وتوزيع الحصص حين يؤدي ذلك إلى زيادة عوائدهم، وسياسات الحماية والأمن والسلامة تقبل من قبل رجال الأعمال والمشاريع الصناعية لكونها تحميهم من وقوع المخاطر وتحافظ على سمعتهم من الحوادث التي قد تضر بصناعاتهم، وأصحاب الأعمال يقبلون سياسات التطوير لكونهم يتمتعون بإعفاءات ضرائبية عما يستثمروه في هذا المجال. وكذلك سياسات تسعير الحليب كانت تقبل من قبل الموردين والمجهزين اليوميين لكونها تسهم في تحسين أوضاعهم الاقتصادية.

فالإذعان للقوانين وللسياسات يتحقق حين تنجم عنه منافع ومصالح ذاتية، لكن هذا ينطبق فقط على السياسات ذات المنافع الاقتصادية.

وبشأن أي لائحة تشريعية مثل قانون الحد الأدنى للأجور أو غلق المحلات يوم الأحد ليس من السهل تحديد المؤيدين والمعارضين. فالآراء تتعدد هنا وهي تتراوح بين تأييد قوي إلى معارضة قوية إلى فريق محايد، بل إن الغالبية من الناس سوف لن يكونوا من المعارضين أو المؤيدين وإن الأمر سيان بالنسبة لهم لعدم تأثرهم به. وهؤلاء هم الذين سيطيعون القانون عند صدوره بأي شكل كان، وهنا يكون القانون منفذاً لذاته فوجوده يخلق أجواء إيجابية للإذعان له.

واحتمالات العقاب بصيغة الغرامات والحجز وغيرها من روادع تفعل فعلها لخلق الإذعان. وقد أوضحت بعض الدراسات المعاصرة أن الشخص الملتزم بالقانون مقارنة بالشخص المخالف له كثيراً ما يبالغ ويجسم خطر الوقوع بالمخالفة والعقاب المترتب على العمل الإجرامي[26]. إن التهديد أو إيقاع العقاب لوحده لا يعد كافياً حتى في حالة المبالغة في تصويره والتخويف به. إن الظن الشائع في أوساط هذا الشعب بأن أي نمط سلوكي يمكن فرضه والسيطرة عليه بالقوانين يتناقض ووجود مئات القوانين المنشورة في الكتب والتي ظلت دون تطبيق[27]. إن مجرد تشريع الممنوعات أو إصدار التحذيرات عن مخالفة الأسعار أثناء الحروب أو الأزمات وغيرها من القوانين العديدة المتعلقة بأيام الأحد والعقوبات المفروضة على تعاطي المخدرات لا تكفي في خلق الإذعان والحد من المخالفات.

ومع أن أعداداً كبيرة من الناس يذعنون للسياسات لأنهم يخشون العقاب، فإن الوظيفة الرئيسية للعقاب هي لغرض الإلزام وتدعيم العوامل الأخرى المحققة للإذعان. ولحد كبير فإن السياسات تعتمد فاعليتها على الطوعية وليس على القوة والعنف في فرضها، وحين يرى المذعنون للسياسات أن غيرهم ممن لا يلتزمون ولا يخضعون لها يحققون منافع وفوائد فإنهم قد يصبحون مثلهم من المخالفين. هنا يصبح تطبيق العقوبات لبعض المخالفين مؤثراً ومحفزاً فعالاً للإذعان.

وفي حالات كثيرة تصبح العقوبات أكثر فعّالة عندما يكون الناس راغبين في تجنب الوقوع في شريحة المخالفين للقوانين أكثر من خوفهم من العقاب المفروض على المخالفة. وفي الإجراءات التحقيقية المترتبة على مخالفة شروط الثقة والصدق في الإدلاء بالمعلومات تعد مستويات الغرامات معتدلة قياساً بالأوضاع الاقتصادية للمخالفين. وحتى عام 1961م، لم يدخل أي من رجال الأعمال السجن بسبب مخالفة الموثوقية في إعطاء المعلومات على الرغم من أن هذه العقوبة مفروضة منذ عام 1890م، حين صدرت لائحة شيرمان. وفي السنوات الأخيرة بدأ موظفو إدارة مخالفة الموثوقية بالتشدد في فرض العقوبات على المخالفين وخاصة عقوبة السجن والتوقيف من أجل فرض الإذعان. ومع ذلك فإن البرلمانيين والقضاة لا يميلون كثيراً إلى زج رجال الأعمال في السجن بسبب مكانتهم الاجتماعية. وفي حالات أخرى فإن العقوبات قد تكون قاسية ومتطرفة وإن نتائجها الإيجابية غير مضمونة.

وأخيراً فإن قبول أغلب السياسات قد يتزايد بتقادم الزمن عليها وبتطبع الأفراد على مضامينها حتى تصبح ملزمة بحكم شيوعها وتزايد الأعداد المطبقة لأحكامها، كما أن ذلك ينجم عن نتائج التطبيق المتحققة. ولأن الحرية هي حالة عقلية فإن البعض يشعر بأنهم لا ينظرون لهذه القواعد والضوابط بأنها عبء عليهم(28).

ومع أن لائحة واكنر لعام 1935م، قد واجهت معارضة شديدة من رجال الأعمال ولائحة تافت لعام 1947م، قد واجهت معارضة شديدة من اتحادات العمال، فإن هاتين اللائحتين المشرعتين قد فقدت تلك المعارضة والمقاومة. وقد تحولت إلى كونها جزءاً من المناخ العام للعمل وللعلاقات المقبولة وقد تعودت النقابات ورجال الأعمال على التعامل بموجبها، وكذلك الحال بالنسبة لضوابط التحكم والسيطرة على البيئة وحمايتها من التلوث. عليه فإن أغلب تلك اللوائح تصبح مع الزمن جزءاً من حالة عامة تنظم علاقة العمال بالإدارة أو اتحادات العمال ورجال الأعمال.

أسباب عدم الإذعان:

قد يبدو لأغلب الناس أن من يتأثر أو يتضرر بسياسة ما لا يستجيب أو يخضع لها

طوعياً. والمعلومات الاحصائية حول المخالفين في إبلاغ البيانات تتوفر لدى بعض المنظمات مثل (FBIUCR) وهناك حالات كثيرة يتعذر كشفها عن المخالفين، والسؤال هو لماذا يلجأ بعض الناس إلى مخالفة السلوك العام الذي تفرضه المعايير أو اللوائح العامة؟ إن عدم التجاوب مع السياسات أو الإذعان لها قد يعود إلى تعارضها مع القيم والمفاهيم أو المعتقدات أو مع المزايا الشخصية التي يتمتعون بها. ففي مثل هذه الحالات تكون طاعة القانون مقترنة بالتزام الشخص بقيم معينة.

وقد لا يكون مفيداً ربط عدم الإذعان إلى التناقض الواسع بين القوانين والأخلاق والآداب، وهؤلاء الذين يدعون القول أنك لا تستطيع أن تقنن الآداب لا يبسطون فقط بل يتجاهلون الحقيقة القائمة على تقنين وتشريع الآداب بنجاح. أو لفشل مطابقة النتائج الناجمة من تعارض قانون ما أو عدة قوانين مع بعض القيم والمعتقدات في ظرف ما أو موقف محدد. فالثنائية بين القانون والقيم ينبغي أن تصاغ بلغة دقيقة وعملية لفهم عدم الإذعان. فقد كان هناك تملص وتهرب من بعض قرارات المحكمة العليا عام 1948م، المتعلقة ببرامج شغل أوقات الفراغ في المدارس العامة بنشاطات دينية والادعاء بأنها تخالف نصوص الدستور الأمريكي القاضي بفصل الدولة عن الكنيسة[29]، فقد ظلت المدارس تمارس هذه الأنشطة كلما كان الطلبة والموظفون والإداريون العاملون فيها مؤمنين دينياً بأهميتها على الرغم من عدم دستورية هذه الأنشطة.

ومفهوم اختيار المخالفة للقانون يرتبط بثنائية التعارض بين القيم والقوانين[30]. وبعض القوانين يلاحظ أنها أقل إلزاماً من غيرها للأفراد، وهؤلاء الذين يناصرون بقوة ويطيعون القوانين المتعلقة بالجرائم تراهم أقل جدية في تطبيق القوانين المنظمة لسلوك الأفراد أو الموظفين (ويذكر هنا على سبيل المثال، تصرف نائب الرئيس الأمريكي الأسبق سبيرو أكنو). وبعض رجال الأعمال يبدو أنهم مؤمنون بأن القوانين المتعلقة بعمل البنوك أو ممارسات التجارة والضرائب والسيطرة على التلوث البيئي ليست مهمة أو ملزمة للأفراد كتلك القوانين المحرمة للسرقة والاغتصاب والنهب والسطو. وقد يعود ذلك إلى قدم القوانين الأخيرة وحداثة القوانين المتعلقة بالاقتصاد. إضافة لذلك

فإن أغلب القوانين الاقتصادية تتقاطع مع الايديولوجية الرأسمالية المؤمنة بعدم التدخل في الحياة الاقتصادية فهي لذلك تعد قوانين رديئة. بل إن الشريحة الاجتماعية التي عرفت بتملصها من القوانين الاقتصادية نجدها حريصة على الالتزام بالقوانين العقابية والمدنية. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ مارشال كلنرد: «إن خيار الطاعة للقوانين يستند على المبدأ القائل بأن ما يصدر عن الفرد ويعتبر غير شرعي وربما يعتبر أيضاً غير أخلاقي ومع ذلك فقد يظل عمله غير إجرامي»، وانتماء الفرد لهيئة أو لجماعة قد يؤدي إلى عدم الإذعان (وربما يؤدي في بعض الأحيان إلى الإذعان)، فمخالطة أفراد لهم ميل طبيعي وشخصي لعدم احترام القوانين والحكومات أو يبررون التمرد عليها من شأنه أن يجعلهم ممن يرفضون الإذعان.

وفي دراسة عن علاقات العمل وسياساتها وجد لين (LANE) أن المخالفات تتباين باختلاف المناطق الجغرافية للشركات. والذي وجدته الدراسة هو أن الميل للالتزام بالقوانين وتباين الأفراد في نظرتهم للحكومة وللشرعية أو للمخالفات والخرق للسياسات هو الذي يميز بين المذعنين وغير المذعنين، ومدراء المشاريع قد أوضحوا: «بأنهم يتأثرون بنمط العلاقات العمالية الذي يسود في منطقتهم وأن سلوكهم يساير السلوك العام»(31). وقد حاول المحامون والمدافعون عن مدراء الشركات المتورطون في قضية تجميد الأسعار عام 1950م، في القطاع الصناعي للكهربائيات تبرير سلوكهم لكي يخففوا من العقوبات المفروضة عليهم بادعائهم أنهم جزء من البيئة التعاونية وطريقة العيش المحيطة بهم(32).

والرغبة في القفز أو التسرع في تضخيم المكاسب يعد من مبررات عدم الإذعان وهذه هي الحال الشائعة في العديد من المخالفات وسوء التصرف، ومع ذلك فليس سهلاً تقرير درجة التأثير للدوافع الأنانية في نسب المخالفين وغير المذعنين. فهي لوحدها قد لا تكفي للتصرف اللامسؤول. فلو فرضنا أن هناك شركتين لديهما فرصة متماثلة في تحقيق أرباح متساوية من خلال المخالفة وعدم الإذعان لكن واحدة منهما فعلت والأخرى رفضت فما هو التبرير هنا؟ التفسير الأول هو أن الشركة التي خالفت

هي تلك التي تقف على هاوية الإفلاس وتخشى خطر الانتهاء فتقدم على ذلك من أجل البقاء خلافاً لموقف الشركة الآمنة المستقرة[33]، ومع ذلك فعلى المرء أن يكون يقظاً في الربط بين عدم الإذعان وبين الدوافع المادية. فعدة مخالفات لسياسات العلاقة بين الإدارة والعمل تستمد من الرغبة في الحفاظ على مكاسب الإدارة بينما مخالفة معايير السلامة الصناعية والأمن تعود إلى عدم القناعة بأهميتها أو عدم واقعيتها.

وعدم الإذعان قد يرجع إلى عوامل أخرى مثل الغموض في القوانين ونقص الوضوح أو تعارض معايير السياسات. ومخالفات ضرائب الدخل تستمد في الغالب من الغموض والتعقيد في قواعد إدارة الموارد الداخلية (IRC) وقد تقدم بعض الشركات على المخالفات ظناً منها أن ذلك جائز أو أنه غير محرم. وقد تتم مخالفة القانون مع وضوح مواده عندما لا يتفق الفرد أو الجهة مع معطياته ومضمونه، أو بسبب تعذر الالتزام به لمحدودية الوقت المتاح أو لعدم توفر المعلومات اللازمة لملىء النماذج المعقدة، أو أن الالتزام يتطلب تغييرات جذرية في العمل أو في الممارسة كتلك السياسات المتعلقة بالسيطرة على التلوث. والجهل الواضح والصريح بالسياسة لا يهمل كعذر لمخالفتها وعدم الإذعان لها، لكن الجهل بالقانون لا يعد عذراً مبرراً للمخالفة، مع أنه يعتبر سبباً حقيقياً في بعض الأحيان للمخالفات. وباختصار يمكن القول أن عدم الإذعان قد يعود لعجز في الهياكل والصيغ القانونية وإدارتها أو للجهل ونقص الفهم والاستيعاب للقانون مثلما يرجع أحياناً للسلوك المعتمد والمقصود إما لأسباب منفعية أو بيئية.

الإدارة والإذعان:

إن عبء تأمين الإذعان للسياسات العامة يقع بالدرجة الأساس على عاتق المنظمات الإدارية، فالمحاكم تلعب دوراً أدنى. والغرض العام من نشاطات المنظمة الموجهة نحو تطبيق القوانين والسياسات، والتي تشمل المؤتمرات والإقناع والتفتيش والمحاكمة هو الحصول على الإذعان للسياسات وليس لمجرد فرض العقوبات على المخالفين.

إن السلوك الواعي للإنسان يمكن أن يصدر أثر تحليل واختيار لبدائل متاحة تقرر ما فعله وما يراد تجنبه. ولأغراض النقاش يمكن أن نفترض ثلاث طرائق يمكن للإدارات الحكومية أن تلجأ إليها لإلزام الناس بالسياسات العامة وهذه الطرائق هي:

أولاً: للحصول على نتائج مرغوبة يمكن للمنظمات أن تجاهد من أجل تعزيز القيم التي توجه السلوك نحو صياغة البدائل. والتعليم والتنشئة والحوار هي النشاطات المتاحة لتحقيق ذلك.

ثانياً: والإدارات الحكومية يمكنها أن تقلص عدد البدائل المتاحة وتستبعد تلك غير المرغوب فيها بفرض العقوبات عليها أو بربط السلوك المرغوب فيه بالمنافع والمكافآت.

ثالثاً: إن الإدارات يمكنها تفسير السياسات وإدارتها بأساليب تصمم ابتداءً على الإذعان. وقد تستخدم أكثر من واحدة من هذه الطرائق لتحقيق الإذعان.

وتشترك المنظمات الإدارية عادة بالعديد من الجهود التعليمية والإعلامية التي تسعى من خلالها لإقناع الناس وحثهم على أنماط السلوك القويم المذعن للقوانين والسياسات المقصودة. وكلما نجحت الإدارات في هذا الاتجاه تمكنت من تقليل المخالفات والتحديات من قبل المواطنين. فحين تصدر لوائح جديدة بشأن الحد الأدنى للأجور تبادر إدارة العمل بشرح أسباب ذلك وتوضح الإيجابيات المترتبة عليها إسهاماً منها في إقناع العمال وأرباب العمل للإذعان لها. كما تلجأ الإدارات إلى إصدار النشرات والأدلة وتوزعها بالبريد أو تنشرها في الصحف المعرفة والمفسرة للقوانين الجديدة. فاتحاد التأمينات والكفالات الفيدرالي يعتمد كثيراً على النصائح وعلى التحذيرات الموجهة للبنوك والمصارف مثلما يعتمد على التفتيش لضبط السلوك المصرفي وجعله مذعناً للتعليمات والقواعد النافذة. والإجراءات الرسمية يعوّل عليها فقط حين لا يحقق الإقناع نتائج فعّالة.

كما تلجأ الإدارات إلى الدعاية لدعم الإذعان. والدعاية هنا لا تعني الخداع أو

التمويه وإنما ربط الإذعان بالقيم والمفاهيم والمصالح العامة وبقضايا الوطن والوطنية، كما تفعل وزارة الدفاع للترويج للخدمة العسكرية والتطوع لها. وكذلك الترويج للسياسات الزراعية وحث الفلاحين على زيادة إنتاجهم. والنشاط الدعائي أقرب إلى السلوك العاطفي منه للسلوك العقلاني ومع ذلك فالعاطفة قد توظف أيضاً في التأثير بالناس وحثهم على تجنب الانحرافات التي لو وقعوا فيها لندموا أو دفعوا ثمناً باهظاً في حين أن تجنبهم للانحراف والمخالفات يحقق لهم الراحة والفائدة والسعادة[34].

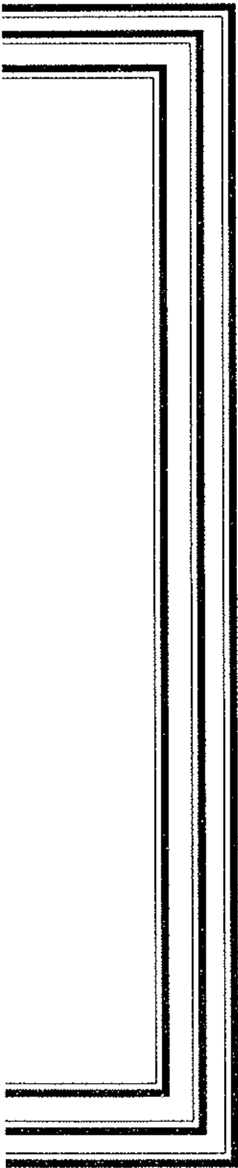
وعلى صعيد تطبيق السياسات قد تلجأ الإدارات إلى إجراء بعض التعديلات أو تبني بعض الإجراءات لتساهم في تعزيز الإذعان. فالفروق في المزايا التي تعطيها القوانين يمكن تقليلها أو استبعادها، والتباين في المعايير والمؤثرات قد يزال أو يوحد. والإجراءات قد تسهل كما هو الحال بالنسبة لدافعي الضرائب من الفقراء. والموظفون الإداريون قد يطورون خبراتهم وقدراتهم في إقناع الناس وجعلهم يذعنون للسياسات أو يقللون من مخالفاتهم لها، ويمكن فتح الحوار مع المعنيين بالقوانين لشرحها لهم أو لتفسيرها بالطريقة التي تقربها إلى أذهانهم وقناعاتهم. فمثلاً ظلت إدارة البترول حتى عام 1970م، تستورد البترول تحقيقاً لمصالح شركات تصنيع البتروكيماويات[35]. ولم يكن هناك أية شكاوى من جانبهم. وكذلك الحال بالنسبة لضوابط السلامة والأمن الوظيفي التي كانت تصدرها (OSHA) فقد ظلت مقنعة وملزمة لكل الأطراف المعنية وهي الإدارة والعمال وأرباب العمل.

فالعقاب يرسي على اللجان الإدارية بعد أن تعجز الوسائل الاجتماعية والنفسية والإقناعية في تحقيق الطاعة والإذعان، والعقوبات هي إما جزائية أو حرمانية لجعل التصرفات المخالفة للقوانين غير مشجعة وغير لائقة لأن يتعاطاها الأفراد، فهي تعاقب المخالف الذي اقترف السلوك الخاطىء وتحذر من يفكر بالوقوع فيه. والعقوبات قد تفرض من قبل الإدارات وقد تفرض من قبل المحاكم. والعقوبات الشائعة تتمثل في الغرامات أو السجن أو التنبيه والإنذار أو الحرمان من المزايا، ومخالفة السياسات الإدارية غالباً ما يقترن بالعقوبات الإدارية بكونها مرنة وتستلزم سرعة التنفيذ. ومن

أساليب العقوبات هذه نذكر التهديد بالمقاضاة والإحالة للمحاكم وفرض العقوبات المادية أو خصم المستحقات المترتبة لهم، والتشهير بالسمعة والسحب والإلغاء أو الفسخ والإنهاء والرفض وعدم التجديد والمصادرة للأشياء أو الاتلاف للسلع والحرمان من المنافع ووقف المزايا. وينبغي أن تكون شدة العقوبة منسجمة مع نوع المخالفة، وأحياناً لا تكون المنظمات مخولة بفرض كل هذه العقوبات كما هو الحال بالنسبة لإدارة التعليم التي لا يسعها إلا أن توقف تقديم المساعدات. ولأن فرض مثل هذه العقوبة له آثار سياسية فإنها قلما تلجأ إليها. ولكن لكي تكون المنظمات فعّالة لا بد من تمكينها وتخويلها فرض العقوبات المناسبة بحق المخالفين لسياساتها.

والمنظمات قد تسعى لفرض الإذعان من خلال تقديم المغريات والمنافع للملتزمين بسياساتها، فالمنفعة الذاتية تتحقق بالإذعان وهنا يمكن القول أننا نشتري رضا الأفراد وقبولهم وربما المنفعة تكون معنوية كأن يعلن عن أسماء الملتزمين ويمتدح سلوكهم بوسائل الإعلام. وقد يصعب أحياناً التمييز بين السلوك الموجه نحو تحقيق المنافع والسلوك الموجه لتجنب الأضرار أو تلافي الخسائر. فمثلاً هل أن الفرد الذي يذعن للسياسة إنما يبحث عن مكافأة أم أنه يتجنب الخسارة والغرامة؟ ومهما يكن الدافع للملتزم بالسياسة العامة فإن الحوافز الإيجابية ومنح المكافأة لتحقيق وتنفيذ السياسات أجدى من الناحية السياسية من اللجوء للعقوبات. فتصور مثلاً أيهما أفضل أن نحث أصحاب الأعمال على تطوير مشاريعهم عن طريق منحهم تخفيضات في الضرائب المفروضة عليهم أو أن نعاقبهم بفرض الغرامات فيما لو تخلفوا عن التنفيذ؟ واضح إذن أن الإذعان أو عدمه للسياسات العامة يستمد من عوامل متعددة. إنه موضوع معقد ويحتاج إلى تعليل وتحليل من قبل المعنيين بالسياسات العامة لارتباطه بالمحتوى وبالقصد في تشريع السياسات العامة.





الفصل الخامس

السياسات العامة

الفصل الخامس

السياسات العامة

سيتحول اهتمامنا في هذا الفصل من عمليات الصنع والصياغة والتنفيذ إلى جوهر وماهية السياسات العامة. ونظراً للتعقد والتنوع والتعدد الذي تتصف به السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية فإننا لن نستطيع أن نوجزها أو نذكرها جميعاً في فصل كهذا. ولذلك سنقتصر على أمثلة محددة نختارها عن السياسات العامة الداخلية. إن الحكومات على اختلاف مستوياتها الاتحادية- الولاية- المحلية في أمريكا تعد نشطة في تطوير وبلورة السياسات. ففي كل سنة تصدر أعداد كبيرة من القوانين واللوائح والمراسيم عن السلطة التشريعية الفدرالية والتي تعقبها تلال من التعليمات والإجراءات المفسرة والموضحة من قبل الإدارات التنفيذية، والتوسع في إصدار السياسات العامة حصل بصورة خاصة في مجالات مهمة مثل السياسة الخارجية والتجارة الداخلية والتعليم والنقل والعمل والرفاهية وتنفيذ القوانين إضافة إلى المجالات الجديدة مثل حماية البيئة والاستقرار الاقتصادي والمساواة في الفرص والطاقة النووية والرعاية الطبية وحماية المستهلك.

وفي عام 1976 م، أصدر الكونكرس الأمريكي أكثر من 200 قانون عام، والجدول (5-1) يوضح بعض هذه القوانين الأساسية وفقاً لدرجة التأثير على الأفراد أو عمق التأثير على المجتمع وعلى الاقتصاد. وبعضها صدر ليعدل أو ليضيف إلى القوانين النافذة أو للسياسات المطبقة وتعنون عادة باسم (تعديلات) بينما الأخرى تعد جديدة في ميدانها ومحتواها.

أهم القوانين الصادرة عام 1976م، في السلطة التشريعية:

- لائحة إيجار المستهلك.

- لائحة إنتاج احتياطي الثروة البحري .
- لائحة إدارة وحماية الثروة السمكية .
- تعديلات إدارة البحوث والخدمات الصحية .
- لائحة مساعدات الطرق الخارجية .
- تعديل الوسائل الطبية .
- لائحة مساعدات الضمان الداخلي والسيطرة على تصدير الأسلحة .
- لائحة إنتاج الطاقة وحمايتها .
- لائحة السيطرة على محتويات السموم .
- التعديلات التربوية لعام 1976م .
- لائحة التعليم الصحي المهني والمدن .
- لائحة السيطرة على الجرائم .
- قانون تنقيح حقوق الطبع والنشر .
- لائحة الإصلاح الضريبي .
- لائحة إصلاح النقل بالسكك الحديدية .
- تعديلات تعويض البطالة .
- لائحة سياسات الأراضي الفدرالية وإدارتها .
- لائحة الحفاظ على الموارد وتعويضها .
- لائحة الرعاية الصحية ونقل المحاربين القدامى .
- لائحة معايير المنح الأمريكية .
- لائحة نقل الغاز الطبيعي في الاسكا .

يواجه طلاب تحليل السياسات مهمة وعبء مراجعة نشاطات السياسات العامة ليخرجوا منها بحصيلة ذات معنى ومعزى، ولمساعدتهم في مسعاهم هذا سنناقش بعض القضايا العامة ومنها بعض الطرائق لتسمية وتصنيف السياسات والسيطرة عليها، وسنختم هذا الفصل بدراسة حالة تخص الغاز الطبيعي وضبط أسعاره.

تصنيفات السياسات العامة:

استطاع بعض علماء السياسة وآخرون غيرهم تطوير عدد من الأسس التي تصنف بموجبها السياسات العامة، وهذه تساعدنا على فهم بعض الاختلافات بين السياسات وإصدار التعليمات بشأنها. فهناك بعض المسميات التقليدية الواسعة الانتشار التي تشمل المحتوى أو الجوهر (Substantive) (العمل، الرفاهية، الحقوق المدنية، الشؤون الخارجية) وهناك مصطلح المؤسسية (Institutional) (السياسات التشريعية، السياسات القضائية والسياسات الإدارية) إضافة إلى معيار البعد الزماني (Time Period) (العهد الجديد وما بعد الحرب الثانية، العقود الأخيرة من القرن العشرين). وقد تكون هذه المصطلحات مناسبة لدراستها وتحليل بعض أنواع السياسات ومناقشتها، لكنها ليست مفيدة لكي تعمم على جميع السياسات لكونها لا تأخذ بنظر الاعتبار خصائصها جميعاً. ومن المناسب أن نطرح هنا ثلاثة من هذه الأصناف:

أولاً: سياسات يمكن أن تصنف بأنها جوهرية وأخرى إجرائية:

فالجوهرية هي التي توضح ما ستقوم به الحكومة كبناء الطرق السريعة أو دفع منافع الرفاهية، أما الاجرائية فتوضح من سيقوم بالعمل أو كيفية أداء ذلك العمل، وتدخل ضمن السياسات الإجرائية كل المسائل التنظيمية المألوفة. ومن الأمثلة الجيدة للسياسات الإجرائية ذات الأهمية البالغة لائحة الإجراءات الإدارية لعام 1946م، هذا التشريع الذي يعد استجابة لمستلزمات الإدارة في التصرف وفقاً لمطالب النصف الثاني من القرن العشرين، موضحة ما ينبغي أن تقدمه الإدارات من خطوات ومراحل في وضع القواعد والتعليمات، وكيفية إتاحة الفرص للمشاركة التحريرية والشفهية في

وضعها وصياغتها وما يستلزم فعله خلال 30 يوماً من تشريعها أو إصدارها أو تعديلها أو قبولها، واللائحة تتضمن تفاصيل مسهبة حول متطلبات التشريع. والمثال الثاني للسياسات الإجرائية ما تضمنته لائحة السياسات الوطنية للبيئة وما تنص عليه من مطالب وإجراءات مطلوب من المنظمات الالتزام بها، وتلزمها بمراعاة بعض الأمور قبل أن تقدم على إصدار قراراتها، وهي لا تتضمن أية إضافة إلى محتوى السياسات، وإنما يكمن القصد منها في حمل اللجان على أن تأخذ بنظر الاعتبار التأثيرات البيئية قبل صنع قراراتها.

وقد تكون للسياسات الإجرائية تأثيرات جوهرية فمن خلال إجابتها على كيف يتم تبني الأفعال؟ ومن يتخذها؟ قد تسهل توضيح ما ينبغي فعله. وقد سبق وأوضحنا في الفصل الرابع عدداً من الافتراضات المتعلقة بتأثير القرارات المنظمية على جوهر السياسة. وفي الغالب يلجأ البعض إلى تطبيق الإجراءات أو اتخاذها ذريعة لعرقلة السياسات وقد تحاسب المنظمات على عدم اتباعها للإجراءات المطلوبة فتنظر إلى التشدد في سلوكها التنفيذي، وكثيرون هم المحامون المتمرسون في واشنطن الذين يتمتعون بمهارة التشبث بالإجراءات لعرقلة المنظمات الإدارية في تطبيق سياساتها. وقد أدت هذه الإجراءات في بعض الحالات إلى عرقلة حسم بعض الدعاوى لسنوات طويلة كما هو الحال في الدعوة التي نظرها المجلس الفيدرالي للتجارة برفع كلمة واحدة من الاسم التجاري لأحد المنتجات المصنعة.

ثانياً: وقد تصنف السياسات بأنها توزيعية (Distributive)، ضابطة (Regulatory)، ذاتية الضبط (Self Regulatory) أو أنها سياسات لإعادة التوزيع (Redistributive) [1]. وهذا التصنيف يميز بين السياسات تبعاً للأثر الذي تتركه على المجتمع وعلى العلاقات بين المعنيين بصنع السياسة.

وسياسات التوزيع تتناول توزيع الخدمات أو المنافع لفئات وشرائح من المجتمع أو الأفراد والجماعات والتعاونيات والبيئات فبعضها يقضي بالتوزيع لعدد محدود جداً

من المتفعين، كتلك المتعلقة بقروض لوكهيد وضماناتها الصادرة عام 1970م، أو المقدمة لتجارة السفن وبنائها وسياسات أخرى تتضمن توزيع المنافع لأعداد كبيرة كتلك الخاصة ببرامج العون ودعم الأسعار الزراعية، أو سياسات التعليم أو خفض الضرائب عن أقساط تسديد أثمان المساكن.

وبرامج التوزيع تتضمن عادة استخدام الأموال العامة لمساعدة جماعات معينة. فالذين يبحثون عن المنافع لا يتنافسون مباشرة فيما بينهم، كما أن منافعهم لا تعتبر كلفة تدفعها جماعة بعينها لكون المبالغ المعتمدة تدفع من خزينة الدولة التي يسهم بها كل دافعي الضرائب، وهكذا تبدو سياسات التوزيع وكأنها تخلق فئات رابحة ومستفيدة دون أن يكون ذلك على حساب فئة أخرى. علماً أن المنافع المتحققة يوجد من يدفع عنها. والمثال التقليدي لسياسات التوزيع يشمل سياسات الأنهار والموانىء وتحسين السيطرة على الفيضانات وهي تنفذ من قبل فرق المهندسين العسكرية فخلال عام 1978م، المالية خصص الكونكرس مبلغ بليون و 728 مليون دولار لمئات من البرامج الموزعة عبر القطر ومناطقه الجغرافية المترامية والتي تجعل هذه المشاريع متباعدة عن بعضها. وهنا يتوفر الدعم والتأييد لمقولة لوي (Lowi) التي تنفي صلة هذه المشاريع أو ارتباطها بالسياسات التوزيعية. فهي أقرب إلى كونها قرارات فردية ولكن عندما يتم تجميعها وربطها مع بعضها تسمى مجازاً بالسياسة(2)، فكل منطقة جغرافية تبحث بطريقتها وجهدها عن الاعتمادات اللازمة لمشروعها دون أن تشكك ببحث الآخرين لأن يفعلوا ما يستطيعوا لمشاريعهم. وهكذا نجد لكل مشروع أنصاره في الكونكرس وليس هناك معارضون لأي منها والرئيس عادة يترك هذه المشاريع على ما هي عليه.

السياسات الضابطة (المنظمة) تفرض عادة قيوداً ومحددات على سلوك الأفراد والجماعات. أي أنها تحد من حرية تصرف الجهات الخاضعة للسيطرة والضبط، كالبنوك أو التركات العقارية أو غيرها. وبذلك تصبح السياسات الضابطة (Regulatory) مختلفة عن السياسات التوزيعية (Distributive) لأن الأولى تقيد حرية التصرف أما الثانية فتزيد منها بالنسبة للمتأثيرن أو المتعاملين معها.

وحين نفكر بالسياسات الضابطة فإن انتباهنا عادة يركز على السياسات الضابطة للمشاريع الصناعية ومنها ما يتعلق بالسيطرة على التلوث أو صناعات النقل، فهي دوماً تخضع للدعوة إلى إعادة النظر بضوابطها والتشدد نحوها. ومن أكثر الموضوعات أهمية لإخضاعها للضبط موضوع السلوك الإجرامي الذي يصدر عن الأفراد أو المؤسسات، كما أن بعضاً من سياسات الحقوق المدنية تعد سياسات ضابطة في طبيعتها.

وغالباً ما يتضمن وضع سياسات الضبط التناقض بين جماعتين أو اتحاد من الجماعات يحاول كل فريق أن يفرض سيطرته وتحكمه بالفريق الآخر الذي يقاوم ذلك عادة، إما بحجة أنه خطأ أو أنه غير ضروري، فقرارات الضبط فيها رابح وخاسر مع أن الرابح يعتقد أنه لم يحصل على كل ما يريد وهذا لا يعني إنكار الصعوبات الناجمة عن تحديد أهداف ونتائج السياسات الضابطة، ومن المناسب أن نذكر هنا بعضاً من الاختلافات في سياسات التوزيع.

فبعض السياسات الضابطة تضع قواعد عامة للسلوك موجهة بأن عملاً ما ينبغي فعله، أو ناهية عن أعمال أخرى. فلائحة شرمان مثلاً تمنع شركات الأعمال من الاحتكار وتقيد الحرية التجارية. وهذه التحريمات غالباً ما تعزز بأفعال ضد المخالفين. وبالمقارنة نجد اتحاد التجارة ما بين الولايات يصدر تعليمات تفصيلية تنظم السكك الحديدية بين الولايات وهذا يتضمن تنظيم الدخول للأعمال ومعايير الخدمة والتطبيقات المالية والإجراءات المحاسبية والأسعار.

ويمكن استخدام تشريع حماية المستهلك لتوضيح بعض الاختلافات في السياسات الضابطة. فبعضها يضع مواصفات ومقاييس يلزم تحققها في المنتجات قبل طرحها في الأسواق، وأخرى تتعلق بمواصفات الاقتراض بفوائد وكيفية سداد الأقساط فالسياسات الخاصة بنوعية المنتجات تحول دون وصول السلع الرديئة إلى المستهلكين والسياسات المتعلقة بالاستثمار تسهل وصول المعلومات الصحيحة إلى المواطنين لاتخاذ القرارات الصائبة. وخير مثال على ذلك لائحة الغذاء والدواء لعام 1906م، وتعديلات لائحة الدواء لعام 1964م.

وبعض السياسات الضابطة تقيد الدخول في بعض الميادين كتلك المتخصصة في البث الإذاعي أو خدمات الاتصال التجاري، وذلك بوضع حواجز أو قيود في بعض المدن والأقاليم دون غيرها، أو أنها تستلزم الحصول على إجازات وترخيصات من جهات رسمية متعددة قبل البدء بالشروع. ومرة أخرى يميز لوي بين السياسات التوزيعية والسياسات الضابطة فيعتبر الأخيرة ذات مدى قصير في تأثيرها على من سيستفيدون ومن سيحرمون[3]، كما أن القرارات الضابطة تتضمن تطبيق قواعد عامة على مؤسسات محددة.

وسياسات الضبط الذاتي تعد كسياسات للضبط من حيث وضعها لضوابط وقيود للسيطرة، ووجه الاختلاف بينهما هو أن الأولى تكون مقبولة ومقنعة للجهات المنضبطة وبشعورهم بأنها تحقق منفعتهم وتحافظ على مصالحهم، ومن هذه السياسات تلك المتعلقة بتراخيص ممارسة المهنة والاختصاص. ففي عام 1977م، وجد أن هناك 2800 قانون في الولايات الأمريكية لتنظيم ممارسة أكثر من عشرة ملايين مواطن في أعمال غير مصنفة يتجاوز عددها 150 عمل أو مهنة[4]. وفي ولاية الينوي وحدها هناك 32 مجلس ينظم ويضبط قرابة مئة تخصص أو مهنة يمارسها نصف مليون متخصص[5]، فالنموذج هنا هو أن جماعات حرفية ومهنية تبحث عن تشريع لإجازات مهنية تمنحها الولايات، فخارج هذه الجماعات لا يوجد من يهمه هذا الأمر. والنتيجة هي صدور تشريع بمثابة لائحة أو قانون يكون ملزماً بتنظيم المهنة وتعهد مسؤوليته إلى مجلس أو هيئة يتم انتخابها أو اختيار أعضائها من بين ذوي المهنة أنفسهم. ومع الزمن يصبح الدخول للمهنة المجازة أكثر صعوبة ويصبح التدخل في أسعارها وخدماتها كذلك ليس بالأمر الهين.

وبرامج دعم الأسعار الزراعية على المستوى المحلي تصبح متضمنة للضبط الذاتي بسبب انتخاب اللجان من قبل الفلاحين والتي تكون على أساس جغرافي ويكون لها مصلحة في الالتزام والتنفيذ بكميات الإنتاج والعرض في نطاقها الجغرافي. وكذلك يطلق الموظفون المسؤولون عن هذه البرامج بالتطبيق الديمقراطي وسياسات التوزيع

وإعادته تتضمن جهود موجهة وهادفة إلى توزيع الثروة والدخل والملكية والحقوق بين الطبقات والجماعات السكانية من جانب الدولة وخاصة بين من لا يملكون وبين العمال وأرباب العمل. فالغرض منها ليس استخدام الملكية وإنما الملكية ذاتها وليس المعاملة المتساوية وإنما الملكية المتساوية وليس السلوك وإنما الواقع ذاته[6]. وفي أمريكا تصاحب سياسات التوزيع وإعادة التوزيع في المجتمع خلافات بين الأحرار والمحافظين وهي تولد التناقض بين المصالح.

وسياسات التوزيع يصعب ضمانها لأنها تتناول إعادة تخصيص الأموال والسلطة (بضمنها الحقوق)، فالذين يملكون الأموال أو النفوذ لا يحصلون عليها بسهولة ولا يتنازلون عنها طائعين طالما كانتا وسيلتين هامتين في الحياة السياسة وأن من يملكها يملك الوسائل الفعالة للمقاومة.

والسياسات ذات الطابع التوزيعي تشمل أيضاً ضرائب الدخل التصاعدية والحرب على الفقر والعناية الصحية ولائحة حقوق التصويت لعام 1965م، وغيرها من التشريعات المتعلقة بالفرص. والضرائب التصاعدية تبنى على مبدأ القدرة على الدفع وهي تتراوح بين 14 و 70٪ في ظاهرها سياسة توزيع لكن مضمونها ومحتواها يخف ويضعف بسبب الاعفاءات والاستثناءات والسماحات والخصومات التي تعطى للمشمولين بها وبثغرات التطبيق التي ترافقها. ولذلك تصبح توزيعية معتدلة أو خفيفة. فإدارة جونسون لبرنامج الحرب على الفقر تمثل جهداً لتوجيه الثروة والموارد لصالح السود والفقراء. وللمقاومة التي صاحبتها من جانب المحافظين ولقصور الدعم لها من جانب الرئيس فقد أسيء تطبيقها وإدارتها، ومع أن نصوصها ظلت نافذة فإن آثارها كسياسات توزيعية قد ضعفت وتدنت. ولائحة حقوق الناخبين التي دعمتها وزارة العدل قد زادت من عدد الناخبين السود ومن أعدادهم في تولي شغل المواقع الإدارية. ولذلك فإن السياسات التوزيعية ليست صعبة في تشريعها وإنما هي صعبة في إدارتها وإبقاء مفعولها.

والنوع الثالث من السياسات هي التي تكون مادية (Material) أو تكون رمزية

(Symbolic) تبعاً لنوع المنافع التي توزعها أو تخضع لها[7]. فالمادية عادة تنجم عنها منافع نقدية ملموسة أو صلاحيات محسوسة للمنتفعين بها أو أنها تفرض أضراراً أو قيوداً للمعارضين أو للفئات المستغلة. فالسياسات التي تخضع أرباب العمل بدفع أجور مجزية لا تقل عن الحد الأدنى المقرر أو إلزامهم بتخصيص مبالغ لبرامج الإسكان تعد نموذج لها. أما الرمزية فإنها بالمقارنة تكون منافعها على المستفيدين أو أضرارها على الطرف الآخر معنوية غالباً، وآثارها المادية ضعيفة لحد كبير. فهي لا تحقق ما يقال عنها عند التشريع أو ما يظن عنها من توقعات. فالقوانين الزرق (Blue Laws) كما تسمى والتي تمنع العديد من الأنشطة في أيام الأحد تعد رمزية في آثارها لكونها تناط بجهة معينة تكلف بتطبيقها، ولكون التزام الجمهور فيها يظل ضعيفاً، وكذلك الحال مع ميثاق عام 1928م، الموقع من قبل أمريكا و 14 دولة أخرى بشأن تجنب الحروب.

وهناك الكثير من السياسات التي يصعب تسميتها بأنها مادية أو رمزية فالمصطلحين يمثلان نهايتين لسلسلة متصلة. وقد توضع هذه السياسات أو تلك في نقاط مختلفة على المسافات ما بينها، وذلك لأغراض تحليلية ونظرية. وقانون الضرائب على الدخل خير مثال فهو رمز إعلامي ومعنوي لدى القاعدة العريضة للشعب لتبنيه قاعدة كل حسب قدرته على الدفع، وهو أيضاً أداة لإحلال الموارد وإعادة توزيعها مادياً[8]. وكما أوضحنا سابقاً فإن ثغرات عديدة قد أضعفت فاعلية القانون المادية ومع ذلك تظل نتائجه الإيجابية قائمة. وحتى الذين يصرون على أن هذا القانون هو أداة فعالة لإعادة توزيع الثروات يعكسون تأثراً واضحاً بالاعتبار المعنوي والرمزي الذي رافق القانون.

والسياسات التي تعد مادية بطبيعتها وبصياغتها القانونية قد تصبح رمزية بفعل الإدارة أو بسبب عجز السلطة التشريعية في توفير الموارد المادية المطلوبة لتنفيذها. فأهداف الإسكان العام المشرعة في لائحة عام 1949م، كمثال أصبحت رمزية لعدم توفر الاعتمادات لتحقيقها عملياً في برامج للبناء والتشييد[9]. وبالمقابل فإن هناك سياسات قد تتحول بالتطبيق من طابعها الرمزي والمعنوي إلى طابعها المادي. فالأستاذ

أوبنهايمر ناقش مثلاً فكرة اعتبار سياسات الرقابة على التلوث النفطي نوعاً من السياسات الرمزية خلال الفترة الواقعة بين 1947-1966م، فالتشريع كان موجوداً لكن التطبيق كانت آثاره محدودة. وبعد عام 1960م، أصبحت هذه السياسات ذات طابع مادي بسبب الاهتمام الكبير الذي حظيت به مشاكل التلوث لدى الجماهير مما زاد من أهمية التنفيذ ومتابعة الكونكرس لها(10).

والتمييز بين السياسات المادية والرمزية يظل مفيداً للتذكر عندما نحلل آثار السياسة لكونها توجه الانتباه لما هو خلف العبارات والمقولات الرسمية. كما أنها تنبهنا لأهمية الدور الذي تلعبه السياسات الرمزية في السلوك السياسي.

رابعاً: والسياسات العامة قد تتضمن نصاً يميز بين كونها تتناول موضوعات جماعية لا تقبل التجزئة أو أنها تدور حول موضوعات خاصة قابلة للتفرد والتجزئة. فالخدمات الجماعية على سبيل المثال تتميز بكونها إذا قدمت لفرد ما فيجب أن تقدم للجميع أي أنها تشمل الكل وليس الجزء. والمثال التقليدي لهذه الخدمات الدفاع أو الأمن القومي، فهو لا يضمن شيئاً لبعض المواطنين دون غيرهم، وبذلك لا يمكن الادعاء بأنه موجه لشريحة دون أخرى فهو للجميع على حد سواء، وتبعاً لذلك فلا يتوقع أن يدفع البعض طوعاً للأمن القومي أكثر مما يدفعه الآخرون إن كانوا راشدين باللغة الاقتصادية. وعليه فإن على الحكومة أن تضمن الأمن وعلينا أن نموله بالضرائب، والمثال الآخر للخدمات الجماعية هو الهواء النقي الصحي وحماية الجمهور والسيطرة على حوادث الطرق ومكافحة البعوض.

أما السلع الخاصة بالمقابل فيمكن تجزئتها إلى وحدات ومقاضاة الأفراد والمستفيدين منها دون غيرهم وفقاً لقاعدة العرض في السوق. فالكثير من السلع الاجتماعية التي تقدمها الحكومة (جمع النفايات، خدمات البريد، العلاج الصحي، المتاحف، الإسكان العام وساحات وقوف السيارات العامة) لها خصائص السلع الخاصة. فالرسوم في أغلبها تفرض على الذين يستخدمونها أو يستفيدون منها. فالسياسات العامة هي التي توضح ما إذا كانت هذه السلع الخاصة تقدم من قبل

الحكومة بحكم العرف والتقاليد أو بناء على رغبة المستفيدين أو استجابة لضغوطهم التي تدعو إلى تعميم الرسوم على الآخرين وليس على المستفيدين فقط .

وهناك من يحاجج بأن السلع الجماعية وحدها التي تخضع للسياسات العامة ، ومع ذلك فالميل يتزايد نحو إخضاع السلع الخاصة وتحويلها إلى إطار اجتماعي يخضع للسياسات العامة . فالمرض والصحة والبطالة والتلوث البيئي وإصابات العمل تعد من قبل الكثيرين جماعية وليست خاصة ، لكونها تهم السكان جميعاً وهم الذين يتحملون نفقاتها ، ومع ذلك فحين يلاحظ أن هناك من يستفيد منها أكثر من الآخرين فإن رسوماً خاصة ينبغي أن يدفعها المستفيدون منها ، مثال على ذلك رسوم الجامعات وعبور بعض الجسور أو السير في بعض الطرق السريعة .

وأخيراً فإن الحوار حول السياسات العامة غالباً ما يتم في ضوء التحررية والتحفظ والمصطلحان يعكسان صعوبة في تحديد المعنى . ومن المفاهيم ما يُعد متحرراً وما يُعد محافظاً؟

وثيودور لوي (Lowi) يرى أنه في النصف الأخير من القرن التاسع عشر وفي النصف الأول من القرن العشرين كان التمييز بين المصطلحين أكثر وضوحاً وأيسر تحديداً مما هو عليه الآن[11] ، فالأحرار هم الذين يريدون توظيف الحكومة لإدخال التغيير باتجاه تحقيق المساواة .

أما المحافظون فيرفضون ذلك حفاظاً على مصالحهم . فالأحرار يطالبون بتشريعات ترفع الظلم والغبن وتحقق العدل . أما المحافظون فيرون أن التشريعات الحالية محققة للغرض وكافية لتحقيق العدالة وإن التغيير يجب أن يكون تدريجياً ومنسجماً مع التغيير الاجتماعي الفعلي كما تحققه العمليات الاجتماعية للتفاعل والتغيير بين الأوساط والجماعات .

وباختصار فإن الذين يطالبون بالتدخل الحكومي لوضع الضوابط الموجهة للقطاعات الاقتصادية يعتبرون أحراراً .

والمحافظون هم الذين يعارضون ذلك. وحين تكون برامج الرفاهية موضع النقاش فإن الأحرار يناصرونها والمحافظون يقاومونها.

والتمييز بين الأحرار والمحافظين وفقاً لمقولة لوي قد تلاشى في عصرنا الحاضر. والحوار القديم والحجج التي كانت تطرح بين الطرفين قد ذهب بلا رجعة بسبب التقارب والاتفاق المتزايد بين الطرفين. ومع ذلك فإن العادات القديمة تموت ببطء وذلك فإن بعضاً من التمييز ربما له بعض البقايا. والنقاش الذي يدور بين رموز الطرفين أصبح أثراً للسياسات وليس صراعاً وتناقضاً[12]. وقضية هل تتدخل الدولة في الاقتصاد والحياة العامة التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر أو لا تتدخل، أصبحت الآن موحدة في مصطلح الحكومة الإيجابية أو الحكومة التي تتحمل كل مسؤولياتها إزاء الحاجات والمطالب العامة وحل المعضلات والمشاكل المجتمعية. والمعيار القديم بين الأحرار والمحافظين قد انتهى.

والجدول (5–2) يوضح التمييز بين سياسات الأحرار العامة وسياسات المحافظين الخاصة كما طرحها لوي. فهي قائمة على أساس عمق التغيير الذي تحدثه ولو ظلت المعايير السابقة قائمة بين الأحرار والمحافظين فإن سياسات الأحرار تركز على الزاوية الواقعة على اليمين العلوي من الجدول أما المحافظون فتركز سياساتهم على الزاوية اليسرى التحتية. ومع ذلك فإن المصطلحات تتوزع عبر مسطرة القياس (Continuum) وكما استنتج لوي فإن التمييز بين الأحرار والمحافظين لم يعد ذا معنى.

ولا بد من الاعتراف بأن الجدول (5–2) يعتبر لحد ما مثيراً في طبيعته (Impressionistic) ولكن ملاحظتين مهمتين يمكن أن نستمدها منه. فالسياسات العامة قد تكون مولدة ونشطة للتغيير أو أنها موجهة للحفاظ على الحالة القائمة، فقانون المساواة في إتاحة فرص العمل يعبر عن النوع الأول من السياسات والرسوم الحامية تعتبر معبرة عن الثانية. والسياسات العامة قد تجد من يناصرها من الأحرار أو من المحافظين، الإداريين منهم أو المنتفعين من المواطنين. فالحد من النقابات العمالية ورسوم الحماية يناصرها المحافظون على الرغم من إيمانهم بالحرية الفردية.

جدول (5-2) نماذج من السياسات العامة والخاصة حسب درجة تأثيرها على المجتمع

السياسات العامة (المتحررة)			
- سياسات ضمان اجتماعي تقديم رواتب دخل للمعوزين من الضرائب - قوانين للحرية الفردية تضع عقوبات على مخالفيها	- نمو السياسات المالية - زيادات تدريجية في الضرائب على الدخل - قوانين للحقوق المدنية بدون عقوبات	- سياسات ضمان اجتماعي تقوم على مبادىء التأمين - ضوابط اجرائية على القطاع الخاص من قبل مجالس اتحادية	- برامج لدعم أسعار السلع الزراعية - تقييد المنافسة - ضرائب على هجرة الملونين - المشاركة في الموارد
السياسات العامة (المحافظة)			
- المنافسة في الزراعة - جماعات مصلحية جديدة للمعوزين من الضرائب	- تجارة تنافسية - التعيين والترقية حسب الكفاءة	- جميعات للتجارة الرقابة على الأسواق من خلال سياسات الاتحادات ضد الأتمتة - أسعار محددة	- الاحتكار - جماعات مصلحية قديمة

المصدر : كتاب لوي : نهاية التحررية، نيويورك 1969م. إن السياسات المتحررة تظهر في الزاوية العلوية اليمنى والسياسات المحافظة تظهر في الزاوية السفلية اليسرى وقد ترجم الجدول (بتصرف).

وهذا يقودنا أيضاً إلى افتراض آخر يطرحه لوي والذي ينص على ما يأتي : «وأهم ما يميز الاختلاف بين الأحرار والمحافظين (الجمهوريين والديمقراطيين) هو الجماعات المصلحية التي يأتلفون معها أو يعرفون بها»[13]. فالتضامن والتلاحم مع جماعات أرباب العمل أو جماعات العمال، أو مع الأغنياء أو الفقراء، مع المواطنين الأصليين أو مع الأقليات الفئوية هو الذي يعتمد في الفصل بينهم. فالدعم والمناصرة

لهذا الفريق أو ذاك يدلل على المبدأ المعول عليه، وعما إذا كان يقضي بالمساواة والتحول نحو الأفضل أم الإبقاء على ما هو قائم. والمبادىء حتى تكون أساساً للتصرف لا تستلزم أن يتفق عليها الجميع. كما لا يمكن اعتمادها في كل القضايا والحالات الفردية. وقليل منّا من يستطيع أن يجزم ما إذا كانت ايديولوجياً تعتبر محافظة ام متحررة أو معتدلة أم متطرفة أو اشتراكية. وباختصار فإننا إذا استطعنا القول بأن المحافظين يميلون لمناصرة السياسات العامة والخاصة التي تسهم في تقدم الأعمال والتجارة والصناعة وأن الأحرار يميلون للسياسات المشجعة والحامية لمصالح الزبائن والمستهلكين والأقليات فإننا نقول شيئاً ذا معنى.

وإذا ما أخذنا بنظر الاعتبار التقدم الحاصل في المجتمع وفي الاقتصاد خلال القرن المنصرم وخاصة بعد 1930م، فليس غريباً أن الخلاف بين الأحرار والمحافظين قد ابتعد من قضية هل تتدخل الدولة؟ وأصبح: متى تتدخل؟ وبأي طريقة تتدخل؟ ولمصلحة من يكون التدخل؟ وكما قال روبرت مكليفر: «كلما تقدمت التكنولوجيا وكلما توسعت المشروعات الخاصة، وكلما تعقدت الحضارة والحياة فإن مهاماً جديدة تضاف للحكومات. وهذا يحدث بعيداً عن فلسفة الحكومات وعلى الرغم منها. وعلى المدى البعيد فإن حجم المهام الحكومية يعتمد على الظروف المتغيرة والحكومات بوجه عام تكون متجاوبة وليست مبدعة في النهوض بها»(14).

تقنيات السيطرة Techniques of Control

إن جميع السياسات العامة سواء ما يسمى منها بالتشجيعية أو بالتنظيمية أو المانعة أو التوزيعية لا بد أن تتضمن عنصر السيطرة والرقابة، فهي بطريقة أو بأخرى تصاغ لتلزم الناس بفعل معين أو للكف عن عمل معين، وهذا ينطبق على السياسات الداخلية والخارجية على حد سواء. والمهم في السياسة العامة هو الأداة التطبيقية أو التقنية التي تسهل الرقابة على التنفيذ.

فالذين يعارضون سياسة ما قد يحاولون تخفيف أثرها و تمييع مضمونها عن طريق تقييد الإدارة المنفذة لها. وهناك مثالين للتعبير عن ذلك:

الأول هو قانون عام 1912م، الذي صدر في ولاية ماستشبوسس ولأول مرة لوضع حد أدنى للأجر والذي لاقى معارضة شديدة من المصانع وأربابها. والأثر الواحد الملزم للتطبيق هو نشر أسماء العمال الذين لا تنطبق عليهم المعدلات في الصحافة.

والقانون كما هو متوقع لم يحقق ما كان منتظراً منه. وفي عام 1976م، وبعد اختلاف حاد في الكونكرس صدر قانون يلزم المعنيين بإبلاغ قسم عدم الثقة التابع لوزارة العدل بأسماء الذين يندمجون أو يتوحدون في الشركات، وقد ظن أنصار هذا القانون بأنه سيزيد من فعالية الإبلاغ الدقيق للمعلومات والتصريح بها. أما معارضوه فهم من المحافظين الذين لا يؤمنون بالتدخل في شؤون الشركات الاقتصادية.

وباختصار فإن السياسة حتى تكون فعالة تحتاج إضافة إلى السلطة والصلاحية الصريحة والموارد والاعتمادات المخصصة لها، إلى أدوات رقابية وآليات ملزمة لتنفيذها، وسيتم هنا عرض بعض آليات الرقابة وهي ليست شاملة وإنما ممثلة لبعضها.

العمل غير القسري Non- Coercive Action

فالعديد من الطرائق المستخدمة لتنفيذ السياسات وفرض الطاعة تعد غير قسرية في طابعها. والذي نعنيه بذلك عدم تطبيق العقوبات أو الغرامات القانونية التي تعطى أو تحجب، وهذا يتوقف على الانصياع الطوعي من جانب الأفراد المعنيين بالأمر، وتشمل هذه ما يأتي: أن يعلن ذوي الشأن بأنفسهم السياسة العامة حتى يستجيبوا ويلتزموا بها. وهذا يصدق حين يكون الإعلان من قبل شخص مهم وبدرجة قيادية متقدمة، فإعلان الرئيس بخطاب موجه للعمال ولأرباب العمل عن ضرورة الالتزام بسياسات الأجور المحددة وتجنب المخالفات، قد يترك أثراً أقوى في أنفسهم للالتزام بهذا الرجاء.

وقد توضع معايير طوعية من قبل الموظفين الرسميين كما فعلت إدارة المواصفات والمقاييس الفيدرالية بوضع موازين وأوزان ومقاييس ومؤشرات كمية تعد مقبولة رغم أنها ليست إجبارية. فتطبيقها يسهل ويحسن الأداء ويحل جانباً من المشاكل والصعوبات السابقة، وكذلك فعلت وزارة الزراعة بشأن بعض المنتجات الزراعية التي

تعد مقبولة ومنطقية ويحقق تطبيقها منافع واضحة. والوساطات ومحاولات المصالحة قد تستخدم أيضاً لحل المنازعات بين الإدارة والعمال فهذه تجمع الأطراف وتقدم المعلومات وتوفق بين الآراء مع أن الوسيط لا يملك أية سلطة أو قوة لفرض رأيه.

كما أن الإعلان والإعلام الجماهيري عن الأضرار الاقتصادية التي يتسبب فيها المخالفون والخارجون على القوانين قد يؤلب الرأي العام ضدهم ويجعلهم يترددون في الاستمرار، وقد استخدمت هذه الطريقة لكشف المحتكرين، علماً أن أثر الإعلام قد يصعب قياسه كأداة للسيطرة والرقابة. ومع ذلك فإن اطلاع الكونكرس أو الإدارات الرسمية وكذلك الجمهور بالخلل والقصور الذي يصدر عن بعض الشركات والإدارات من شأنه أن يقلل من التمادي فيها.

وتظل برامج التعليم والتوعية والتثقيف مفيدة في جعل الناس متجاوبين مع السياسات العامة. فهناك جهود مكثفة تبذل لتعريف شرائح المجتمع بما ينبغي عليهم أن يفعلوه أو ما يستحقونه من منافع تفرضها لهم لوائح الضمان الاجتماعي ومنافع برامج التقاعد. وأرباب العمل يبلغون بما ينبغي عليهم أن يفعلوه من خلال اللقاءات والندوات بشأن لوائح الأجور والالتزام بساعات العمل المحددة، وهذه الأساليب طبقت أيضاً في مجال القطاع الزراعي. فالتطبيقات المفضلة في حفظ التربة وفي إنتاج المحاصيل غالباً ما توضح وتعرف للفلاحين لمحاولة كسب قبولهم بها قبل تشريعها.

التفتيش Inspe Ction

وهو فحص بعض الأشياء (منتجات، سجلات، عمليات) لتقرير ما إذا كانت مطابقة للمعايير والمواصفات المقررة لها، وقد يكون دائمياً كما هو الحال في تفتيش اللحوم أو دورياً كتفتيش البنوك. وينتهي التفتيش في معرفة الالتزام أو عدمه بالحال المقررة ومن ثم تصحيح الأوضاع الخاطئة والمنحرفة وعادة ما تبذل جهود لإقناع المخالفين بإطاعة القوانين أو بفرض العقوبات على المتمادين منهم كعلاج أخير، وهكذا يكون التفتيش موجهاً نحو ضمان التعاون والحصول على مساعدة الخاضعين للضوابط.

والتفتيش هو أكثر الوسائل شيوعاً في تطبيق الضوابط والتوجيهات، والأمثلة على ممارسته على الصعيد الفدرالي تشمل إجراءات الأمان والسلامة على طرق السكك الحديدية وعلى الأغذية والأدوية وعلى البنوك والموجودات الاحتياطية المودعة لها التي تمارسها الأجهزة الفيدرالية المتخصصة.

الإجازات أو التراخيص Licensing

وهو توفير الصلاحية أو منح الحق لبعض المهن أو الأعمال لأن تمارس نشاطها وفقاً للقواعد والضوابط المقررة، ومصطلح شهادة أو إجازة يعبر عن تطابق وملائمة التصرف مع مقتضيات المصلحة العامة.

والإجازة تعتبر تفتيشاً مسبقاً للتأكد من أن الشروط والمواصفات الضرورية لممارسة المهنة أو النشاط متوفرة، وأن صاحب العلاقة هو الذي يتولى مهمة توفير المستلزمات قبل أن يصدر الموظف موافقته. والإجازات عادة تتطلب عدداً من المتطلبات وأهمها:

1- تهيأة الظروف والشروط الضرورية في العمل أو المشروع أو المهنة.

2- تعديل بعض الأوضاع القائمة أو إدخال تحسينات عليها.

3- منح الإجازة أو تجديدها أو رفضها لإشعار محدد.

4- إلغاء الإجازة أو الرخصة نهائياً[15].

وحين تكون هذه المراحل مطبقة فإن التفتيش يعد أسلوباً رقابياً، فالإذاعات ومحطات التلفزيون على سبيل المثال ينبغي عليها أن تجدد إجازات العمل من قبل اتحاد الإذاعات الفيدرالي (FCC) وقد يتسبب ذلك في وقفها في ظل بعض الظروف.

القروض والمساعدات والمنافع Loans, Subsidies, Benefits

إن العديد من السياسات الاقتصادية يتم تنفيذها عبر تقديم أموال ومبالغ أو خدمات للأحداث أو للمشروعات المستفيدة. فهناك مساعدات مالية تقدم لبعض

خطوط النقل الجوي للحفاظ على نظم الاتصالات الجوية ، وهناك خدمات إنشائية ومرفقية تقدم لشركات بناء السفن والنقل المائي للبضائع ، وهناك معونات نقدية تقدم للفلاحين لإبقاء الأسعار للسلع الزراعية في حدودها ، وهناك سلف ومعونات في إدارة المشروعات الصغيرة تقدم للمشروعات الناشئة . كما أن إدارة الإسكان الاتحادية تقدم ضمانات لشركات بناء المساكن الخاصة لتدعم قدرتها على البيع بالأقساط .

وقد تكون لهذه القروض والمساعدات والمنافع وبرامجها ضوابط واضحة إضافة إلى الرقابة والمتابعة التي تخضع لها ، فمثلاً بالنسبة لبرنامج دعم الأسعار الزراعية فإن دفع الأقساط الداعمة يقدم فقط لمن يلتزم بالمواصفات التي تحدد لتسويق المنتجات وقروض إدارة الزراعة . وفي الحقيقة أن الحكومة تدفع الأقساط والقروض ثمناً لترويج الضوابط وضمان الالتزام بها ، وفاعلية مثل هذه العمليات يعتمد لحد كبير على الرغبة أو الحاجة لمثل هذه المساعدات .

العقود Contracts

إن عدداً من البرامج الحكومية ينفذ من خلال شركات خاصة ، فالدفاع والطاقة الذرية وبرامج الفضاء أمثلة على ذلك . وأغلب الشركات الخاصة ترغب بالتعاقد مع الحكومة وخاصة في مجال صناعة الفضاء ، ولحد كبير ؛ وصلاحية منح هذه العقود وتوقيفها أو رفضها يعتبر بذاته عنصر رقابة .

والعقود تعتبر أحياناً قاعدة لرقابة اقتصادية متخصصة فاستناداً للائحة والشن - هيلي كمثال يتحتم على الشركات الراغبة في توريد السلع والخدمات للحكومة أن تلتزم بالمعايير والقواعد الخاصة بالأجور وساعات وظروف العمل ، وبالقرارات الرئاسية النافذة التي تحرم التمييز في التوظيف من قبل أرباب العمل . والشواهد تشير إلى إبطال عقود بعض الشركات لعدم التزامها بالضوابط الموضوعة .

النفقات العامة General Expenditures

وبغض النظر عن كون النفقات العامة تعتبر الوسيلة لدفع الفوائد والمنافع

للعمليات المختلفة فإن الإنفاق الحكومي المخصص لشراء السلع والخدمات يمكن استخدامه لتحقيق أهداف السياسة. والمنظمات الإدارية بوجه عام لها صلاحيات واسعة لصرف الاعتمادات المخصصة من قبل الكونكرس، وهذه النفقات يمكن استخدامها لدعم الصناعات المحلية والداخلية أو لزيادة الأنشطة الاقتصادية وتحريكها في أوقات الكساد والانكماش. والمنافسة يمكن تشجيعها من خلال الشراء من المؤسسات الصغيرة وليس الكبيرة لتقويتها وتدعيمها، ويمكن توظيف الإنفاق ومبالغه للتحكم في التضخم أو الانكماش تبعاً للظروف الاقتصادية.

عمليات التملك والتسويق Market and Proprietary Operations

عندما تدخل الحكومة للسوق لتشتري أو لتبيع أو لتفرض سلعاً وخدمات فإن عملها له آثار رقابية، فمثلاً تدخل الدولة للسوق لشراء السندات الحكومية أو بيعها (عمليات السوق المفتوح) يعد أداة فعالة يستخدمها المجلس الاتحادي للاحتياطي (FRB) للتأثير في العرض والطلب الاقتصادي، فأسعار بعض المنتجات كالحليب كثيراً ما تدعم من قبل وزارة الزراعة التي تتدخل لشرائه من السوق. وقد قامت حكومة جونسون ببيع بعض الأسهم الحكومية لصناعة الألمنيوم والنحاس لتمنع ارتفاع الأسعار والمنتجات الصناعية خلال الستينات.

وللمؤسسات العامة الحكومية تأثير رقابي عندما تتنافس مع المؤسسات الخاصة، فمثلاً بيع الطاقة الكهربائية بسعر معقول في مشروع وادي تنسي أدى إلى خفض أسعار الطاقة في المنطقة التي يعمل فيها المشروع، وهذه تصبح معايير رقابية ضابطة من قبل الحكومة لفرضها على المشروعات الخاصة. ومع أن المنافسة الحكومية للمشروعات الخاصة لم تستخدم بفعالية لأغراض رقابية في المجتمع الأمريكي إلا أنها تعد أحياناً محتملة.

الضرائب Taxation

إن الضرائب تستخدم من حين لآخر كأداة للضبط، ففرض ضريبة 10٪ على

بنوك الولايات التي قررها الكونكرس عام 1865م، أدت إلى خروجها من الميدان، وفرض ضريبة على الزيوت الملونة (أوليمارجين) قد استخدم لعدة عقود لتقليل استخدامها لصالح الزبدة. وقد قامت إدارة الرئيس كارتر بزيادة الضريبة على الغازولين لتقليل استهلاكه ولتحافظ على الطاقة واحتياطيها.

والإعفاء من الضرائب بدأ يستخدم حالياً كأداة تشجيعية وأصبح يطلق عليها نفقات ضريبة، فالخصم من الضرائب والاستثناء من إخضاع الدخول للضرائب أو إعطاء نسب ضرائبية منخفضة يشجع الأفراد على الاستثمار وزيادة رؤوس الأموال الموظفة في المجالات المعفية من الضرائب. والإنفاق الضريبي الذي سمحت به الحكومة قد بلغ عام 1978م، ما مقداره 31 بليون دولار لصالح الشركات و 93.1 لصالح الأفراد، وهذه المبالغ من شأنها أن تسمح بتكوين الثروات التي ستعود بالتالي بالنفع على الاقتصاد الرأسمالي وستزيد من القدرة على دفع الضرائب وهي من خصائص النظام الأمريكي.

الصلاحية التوجيهية Directive Authority

تتمتع أغلب المؤسسات بصلاحيات مستمدة من لوائح تشريعية تخولها حق إصدار الأوامر المناسبة للجهات المعنية ذات العلاقة. فقد تصدر المنظمة الإدارية قراراً لحسم النزاع بين طرفين أو أكثر من الأطراف الخاصة، كأن يكون النزاع بين الجهة الناقلة (السكك الحديدية) والجهة المستفيدة (الشركة المستفيدة) حول ارتفاع أسعار النقل أو النزاع الناشيء من الإعلانات الدعائية المضللة، أو النظر في طلب إجازة لمشروع جديد في الطاقة، أو طلب الحصول على منافع الضمان الاجتماعي. فالتعليمات والصلاحيات المتعلقة بتنظيم الضوابط الخاصة بالمنافع تكون عادة تفصيلية ومحددة، وربما يعود ذلك إلى ضعف المقاومة السياسية لمثل هذه الضوابط التي يتفق عليها عادة أغلب المعنيين[16]، ولا يتردد الكونكرس هنا في إصدار التعليمات الموجهة للإدارات الضابطة لتعاملها.

الإجراءات غير الرسمية Informal Procedures

إن الكثير من عمل الإدارات المتعلقة بالحقوق الفردية والمنافع المقدمة للمواطنين يتم من خلال إجراءات غير رسمية وبدون مناقشات أو اجتماعات رسمية. فمثلاً أغلب الخلافات الناجمة عن عوائد ضرائب الدخل تحسم بحوار واستشارات ومراسلات بين دائرة الموارد الداخلية (IRS) والجهات الخاصة ذات العلاقة، وكذلك المنافع الناجمة من الضمان الاجتماعي وبرامج الخدمات فَتُدارُ من خلال مقابلات شخصية ومراجعة سجلات ووثائق وباتباع القواعد المعتمدة. ونسبة كبيرة من تطبيقات العمل وما يثار حولها من خلافات تقدم إلى مجلس العلاقات العمالية الفيدرالي لِتُحَلّ بطرقٍ شخصيةٍ وفردية مع ذوي العلاقة.

والإجراءات غير الرسمية توصف أحياناً بأنها دم الحياة للعملية الإدارية، وبالتأكيد فإنها تعد مرحلة مهمة في تنفيذ السياسات. فقرارات كثيرة حول الحقوق والمنافع الفردية تحل وتتخذ عن طريق المفاوضات والمساومات والتنازلات والمناقشات وتبادل المعلومات الفنية والتفسيرات وفحصها، وذلك يعود لرغبة الإدارة والجهات المعنية نفسها في حسم الأمور وحلها بطرائق سريعة وتجنب الذهاب إلى المحاكم أو النشر بالصحافة أو الإعلان عن القضايا التي لا يؤدي تأجيلها أو إطالتها إلى فوائد تذكر.

العقوبات Sanctions

وهي الوسائل المتمثلة بالغرامات أو المكافآت التي تستخدمها الإدارات للتشجيع على الانضباط والالتزام بالقرارات وتجنب مخالفتها(17).

والعقوبات تعد بمثابة الوخز في عمل الإدارة (Sting)، وأحياناً توظف العقوبات كأداة رقابية. ومن العقوبات التي تستخدم لهذا الغرض نذكر الغرامات المالية والإحالة للمحاكم وإلغاء الإجازات والوقف عن النشاط والنشر اللاذع أو التشهير وقطع المعونات والمساعدات وإلغاء التسهيلات أو السماحات وتوجيه الإنذارات. وقد تلجأ الإدارات إلى العقوبات القضائية كالسجن والتوقيف والمصادرات لكن هذه الوسائل

العقابية تستلزم الإجراءات والمرافعات لدى المحاكم، علماً أن المستفيدين من الإدارات يحرصون دوماً على عدم مقاضاتها أو الترافع معها حفظاً على مستقبل العلاقات.

ويبدو أن هناك اتفاقاً على أن السياسات يجب أن تنفذ بطريقة لا تسمح بالإضرار المادي والنفسي إلا بالحد الأدنى قدر الإمكان للأطراف المعنية. والطريقة التي تعد الأكثر قبولاً لتنفيذ السياسات من الناحية الاقتصادية والإدارية قد لا تعد كذلك من الناحية السياسية، علماً أن الهدف العام من السياسات العامة هو فرض الطاعة وتحقيق التطابق في السلوك مع الضوابط وليس فرض العقوبات التي تلجأ إليها كإجراء أخير. وهذا يجعل من المفضل عدم الإكثار من المعالجات العقابية وقد لا تفرض عقوبة السجن مثلاً على التجار المخالفين لقواعد لائحة تقديم المعلومات الموثوقة، أو الذين يُزَوِّرون سجلاتهم نظراً للآثار السلبية الضارة التي تنجم عن ذلك، ويعوض عنها بالغرامات النقدية التي تؤثرها الإدارات الحكومية في تنفيذ أغلب سياساتها العامة عندما تتعرض للانتهاك والتجاوز.

وفي محاولة لتحديد ما إذا كانت السياسة العامة فاعلة ينبغي على محللي السياسات العامة أن لا يقتصروا عند تقديمهم للسياسات على مضامينها فقط، وإنما يجب أن يتعرضوا للتطبيقات والممارسات ليتأكدوا من ملائمة تقنيات التنفيذ وأدواته للنتائج المترتبة على التطبيق.

ديناميكية وضع السياسات

حالة دراسية للغاز الطبيعي: إن تنظيم صناعة الغاز الطبيعي لا سيما عندما تتضمن العملية إعفاء المنتجين المستقلين، أو إعفاء جميع المنتجين فيما بعد من إجراءات التسعير تعتبرُ مثالاً بناءً لشرح عمليات صنع السياسات العامة، فهي تعكس وتجسد الكثير من المعلومات التي سبق مناقشتها في هذا الكتاب وتوضح كيف أن أطرافاً متعددة ومستويات متباينة في أجهزة الدولة تصبح مشاركة في مشاكل السياسة العامة وهو ما يجعل من موضوع السياسات العامة فرعاً مهماً للدراسة والتحليل.

ابتداءاً لم يكن الغاز الطبيعي ذا قيمة تجارية فعادة ما يستكشف أثناء البحث عن النفط، وكان يعد فضلات جانبية فيحرق بعضه ويتبدد البعض الآخر دون أن يكون له أية قيمة. وفي أواخر العشرينات، وبعد اكتشاف الأنابيب الخاصة لنقله أصبح ممكناً نقله عبر مسافات بعيدة من الجنوب حيث مناطق الإنتاج إلى المدن الشمالية.

إن صناعات الغاز الطبيعي تشمل ثلاث وظائف اقتصادية، وتتمثل هذه: في إنتاج الغاز وجمعه من حقوله، ونقله إلى أسواقه وإيصاله إلى الجهات المستفيدة(18). وقد جرت سلسلة من المناقشات بشأن النشاط الأول والثالث في المحكمة العليا والنظر في علاقة النشاطات، بصلاحيات حكومات الولايات. ولأن أغلب الغاز المنقول يتم عبر الولايات وليس داخل كل ولاية على انفراد، فإن الأمر يدخل في اختصاص الحكومة الفدرالية، فالمجلس المحلي بالولاية مختص بوضع ضوابط التسعير لبيع المستهلكين بالولاية ولكنه غير مختص ببيع الغاز لشركات التوزيع والنقل التي تتولى نقله للولايات الأخرى. ومع تزايد كميات الغاز المباع للولايات تزايدت أهمية تسعير الغاز لهذه الجهات وقد طرحت الجهة المعارضة لتدخل مجلس الولاية في تسعير الغاز المباع داخل الولاية طالما أن أسعار الغاز المباع للشركات (المسوقة الكبيرة) لا يخضع للتسعير.

تمثل الهدف الأساسي من تشريع لائحة الغاز الطبيعي عام 1938م بملء الفجوة التشريعية والذي ألزم الشركات المجهزة والمصدرة للغاز بتثبيت أسعارها لدى مجلس الطاقة الفيدرالي (FPC) وعدم السماح لها بتغيير الأسعار إلا بموافقة المجلس. وقد نظم هذا المجلس أسعاراً مقبولة وشروطاً للدخول لهذه الصناعة ووضع بعض الضوابط العامة لهذا النشاط، وقد أعفي القطاع الخاص المحلي من هذه الإجراءات الرقابية. ومن هنا ظهر النزاع حول اختصاص الجهات المحلية الفيدرالية بشأن تسعير الغاز الطبيعي المباع محلياً والمنقول عبر الولايات، وبعد أن كان المجلس يبعد نفسه من صلاحية تسعير الغاز أعلن عام 1943م بأنه مسؤول عن ذلك. وقد أيدت المحكمة العليا تدخل المجلس في أسعار الغاز المباع عبر الولايات، فتحركت بعض الجماعات

الضاغطة من خلال ممثيلها في الكونكرس الممثلين للولايات الجنوبية المالكة للغاز بضرورة التدخل لتعديل اللائحة الخاصة بالأسعار.

فبدأ الصراع بين بعض أعضاء الكونكرس ومن ورائهم شركات صناعة الغاز وبين مجلس الطاقة الاتحادي وكذلك بعض حكومات الولايات حول قضية الغاز الطبيعي وأسعاره وتحديد الجهة المسؤولة عن التسعير والرقابة، فطرحت عدة لوائح جديدة لكنها لم تحظ بالتصديق، وقد تبنت اللجان المختصة داخل الكونكرس مواقف متعارضة منها وانقسم أعضاؤها حول الموضوع.

ثم طرحت لائحة أخرى حصلت الموافقة عليها ولكن بنسبة ضئيلة[19]، وقد رفضها ممثلو الولايات الشمالية المستهلكة للغاز بينما أيدتها الولايات الجنوبية المنتجة، فسعى بعض أعضاء المجلس الاتحادي إلى التوسط لدى الرئيس ليستعمل حق النقض ضد هذه اللائحة فاستجاب الرئيس ترومان لذلك ولم يقبل اللائحة. وإثر ذلك ظهر الخلاف والصراع بين المجلس الاتحادي للطاقة (FPC) والمحكمة العليا التي خالفت المجلس في تفسير صلاحياته، وقد وقعت شركة فيلبس للبترول وشركة النفط في تكساس مع المجلس الاتحادي بينما عارضته شركات ولاية وسكنسن وبعض الفئات المدافعة عن مصالح المستهلكين. وقد قضت المحكمة بضرورة تدخل المجلس في أسعار الشركات المستقلة المنتجة للغاز[20] وفقاً لما تنص عليه لائحة 1938م، بينما يرى المجلس أن اللائحة لا تعطيه هذه الصلاحية، وكانت المحكمة تسعى من خلال حكمها إلى زيادة نفوذ المجلس في تحقيق التوازن بين مصالح المنتجين للغاز ومصالح المستهلكين له.

ومرة أخرى يعود الأمر للكونكرس من خلال الضغط المسلط عليه من قبل الشركات لتعديل لائحة عام 1938م، وقد جندت حملات إعلامية تدعو إلى إعفاء الشركات من التسعير ومن القيود لتستطيع إيصال الغاز للمستهلكين. وقد حظيت الحملة بتأييد الرئيس ايزنهاور بدافع التخفيف من المركزية ومن تدخل الحكومة الفيدرالية بالاقتصاد، بينما عارضت الدعوة للإعفاء الولايات الشمالية والشرقية وجماعات العمل وجماعات حماية المستهلكين وبعض الشركات المصلحية التي

خشيت من ارتفاع الأسعار، كما عارضت الإعفاء شركات إنتاج الفحم لحماية أنفسها من المنافسة التي ستحصل بين شركات الغاز، فوضعت لائحة تنص على إعفاء الشركات المستقلة عن الولايات من تسعير غازها المنتج والمسوق للخارج وعرضت على المجلسين النواب والأعيان فوافق المجلس عليها في نهاية عام 1955م ولكن بتأييد 209 أصوات ومعارضة 203 أصوات، وفي المجلس الثاني حصلت خلافات ومشادات بين الأعضاء انتهت بالتصويت عليها بـ 53 صوتاً مؤيداً مقابل 38 صوتاً معارضاً. وقد كشف التصويت بأن مواقف النواب والأعيان كانت تعبر عن مواقف ولاياتهم ومصالحها الاقتصادية وليس تبعاً للانتماء الحزبي. لكن كل هذه الجهود التي بذلت للتصويت على اللائحة قد فشلت عند استخدام الرئيس ايزناهور حق النقض ضدها على الرغم من أنه كان مؤيداً لها في بداية طرحها، وقد فحص الرئيس أسباب ذلك بقوله: «منذ التصويت على هذه اللائحة بدا واضحاً ومن خلال الأدلة المتراكمة بأن هناك شرائح وأفراداً محدودين في عددهم وفي مصالحهم يريدون من خلالها مضاعفة مواردهم وأرباحهم من خلال نشاطات حساسة وغاية في الأهمية لقطاعات واسعة. وإني أرفض أن يكون صدورها مشككاً بهيبة الدولة وبثقة المواطنين في ممثليهم إثر ما رافقها من ضغوط ومحاولات مريبة لذلك أجدني مضطراً لعدم توقيعها»(21).

وبعبارة أخرى فإن الذين عايشوا هذه الحالة ولعبوا دوراً فيها قد خالفوا قواعد اللعبة (التي تحكم الصراع السياسي)، فالخضوع للضغط شيء وقبول الرشاوى والهدايا شيء آخر.

ومن أجل أن نضيف بعداً آخر لدراستنا ينبغي أن نذكر أن المصالح المتعلقة بالغاز حاولت أن تتغلب على القرارات الصادرة عام 1954م، عن الحكومات المحلية في الولايات، ففي خريف هذا العام حاول اتحاد شركات أوكلاهوما أن يضع حداً أدنى لأسعار الغاز الطبيعي. فلو كان هذا التصرف دستورياً لألغى صلاحية (FPC) من تحديد السعر الأدنى للغاز على الصعيد الفيدرالي وقد حاولت ولاية تكساس فعل هذا الشيء أيضاً بحجة الحفاظ على الثروة الطبيعية.

لكن هذه المحاولات فشلت عندماً أعلنت المحكمة العليا عدم صلاحية الولايات في تحديد سعر أدنى للغاز الذي يتنقل بين الولايات وبذلك أصبحت الهيمنة على الغاز بيد الحكومة الفيدرالية حماية للمستهلكين.

وفي عام 1958م، طرحت محاولة جديدة في الكونكرس لتعديل لائحة الغاز الطبيعي واللائحة تدعو إلى إعفاء آلاف الشركات الصغيرة المستقلة المنتجة للغاز من إجراءات تحديد الأسعار. وعلى الرغم من أن أعضاء من الشيوخ في الولايات المنتجة للغاز ومن الولايات المستهلكة له قد ناصروها إلا أنها لم تلق القبول ولم تروج للتصويت لأنها لم تكن مدعومة من قبل الشركات الكبيرة المنتجة للغاز التي لا تستفيد من مضمونها، ومنذ عام 1958م ولعشر سنوات لاحقة ظل موضوع الغاز بعيداً عن جدول الأعمال التشريعية.

وبعد عام 1954م، ولما كانت مهمة التوفيق بين مصالح المنتجين ومصالح المستهلكين حول أسعار معتدلة للغاز بيد اتحاد الطاقة الفيدرالي، فإن الاتحاد حاول حلها عن طريق التفاهم مع الشركات كل على انفراد، وفقاً لحسابات الكلفة وتبعاً للقواعد المعمول بها في إدارة المرافق العامة. لكن المشكلة لم يكن ممكناً تجاوزها بالطرق الودية لأن عدد الشركات تجاوز 180 ألف شركة. وفي عام 1960م حاول الاتحاد أن يضع أسعاراً محددة وكل حالة منفصلة عن غيرها، بدلاً من الأسعار الفردية للشركات فاتفق على التمييز بين 23 منطقة لكل منها سعرها الخاص بها مما أدى إلى التباين بينها من منطقة لأخرى.

وفي آب عام 1965م حاول المجلس أن ينجز مهمته ضمن المنطقة الأولى وهي التي تقع غرب تكساس وشرق نيومكسيكو، وقرار المجلس اعتبر بمثابة نصر لمصالح المستهلكين وقد حدد 16.5 و 15.5 سنتاً كسقف لكل ألف قدم مكعب. وقد سمح بسعر أعلى للغاز الجديد الذي يضخ للولايات كطاقة إضافية لما كان ينتج سابقاً من آبار البترول، وقد حاول المنتجون أن يجعلوه 20 سنتاً بينما كانت أسعار السوق آنذاك بين 17 و 18 سنتاً، وظل الاختلاف قائماً بينما انشغل المجلس بتسعيرة المناطق الأخرى.

وقد بدأ الإقبال على استعمال الغاز يتزايد بسبب نظافته ورخص أسعاره وملاءمته لقواعد السيطرة على التلوث ولعدم وجود ضوابط مقيدة لما يستهلك منه[22]، ولكن في مطلع عام 1970م بدأت الشحة تظهر في إنتاج الغاز، والمستهلكون الحاليون أصبحوا يعانون من توفير كمياتهم المطلوبة، أما الشركات الجديدة فلم يكن بوسعها الحصول عليه من قبل المنتجين. فما الذي تسبب في هذه الأزمة؟ هناك تفسيران قدما حول هذا النقص:

النقد لإجراءات التسعير حيث يرى المنتجون أن الأسعار الواطئة التي حددها المجلس (FPC) هي السبب في النقص لكونها لا تشجع على زيادة الإنتاج أو الاستثمار بالميدان الذي سيسهم في إيصاله للولايات المستهلكة له، ولذلك فهم يدعون إلى رفع اليد عن التسعير وتركها للعرض والطلب. أما المؤيدون للتسعيرة فيرون أن النقص في الكميات يعزى لسببين:

الأول: هو زيادة الحاجة للغاز والطلب المتزايد عليه والثاني: هو محاولة رفع الضوابط وميل المنتجين إلى تقليل ما ينتج وبيع أقل ما يمكن، فهم يتوقعون أن ترفع الضوابط وبالتالي فإن ظروف عدم التأكد تجعلهم يترددون في زيادة الإنتاج. وهكذا يتضح من هذه المشكلة كيف أن تقويم السياسات العامة وتأييدها أصبح مختلفاً في هذه الحالة.

وفي عام 1975م عاد موضوع رفع القيود وإجراءات التسعيرة عن الغاز الطبيعي إلى الساحة وبدأ يسيطر على المعنيين برسم السياسات العامة. وفي العام نفسه والذي تلاه بذلت جهود من إدارة الرئيس فورد بالسعي إلى إصدار لائحة توقف صلاحية المجلس (FPC) بتحديد أسعار الغاز المسوق بين الولايات فحصلت الموافقة على اللائحة في مجلس الشيوخ، أما في مجلس النواب فقد تغيرت بعد أن استطاع مؤيدو التسعير أن يدخلوا تعديلات جديدة على اللائحة لإبقاء التسعيرة على الشركات المنتجة الكبيرة وإعفاء الصغيرة من التسعيرة والرقابة مما أثار أنصار اللائحة والشركات الكبيرة المعارضة للتعديل الجديد، ولذلك لم تحصل اللائحة على التصديق فأهملت واعتبرت ميتة.

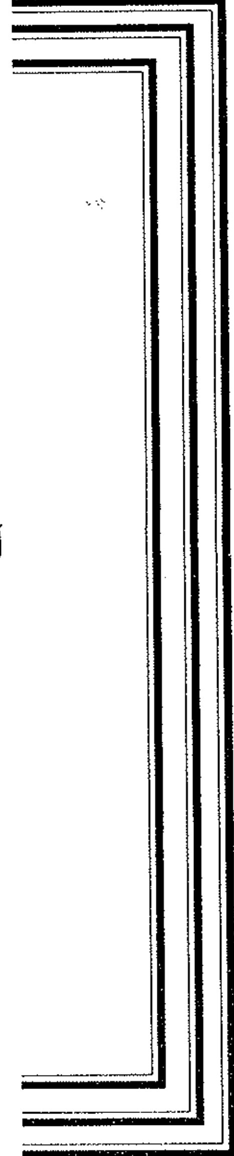
ولنعد قليلاً الآن إلى المجلس الاتحادي للطاقة (FPC) الذي صار يناصر الشركات الصناعية في ظل إدارة الرئيس نيكسون خلافاً لمواقفه في الستينات التي ناصر من خلالها المستهلكين. وفي عام 1974م ألغى المجلس كل أسعار المناطق التي حددها للغاز تبعاً للمناطق الجغرافية عبر قراراته الإدارية ليضع السعر الجديد البالغ 52 سنتاً لكل الغاز الطبيعي المباع بعد عام 1972م، ومع علم المجلس بأن الكونكرس لن يترك موضوع الغاز على ما هو عليه فقد بادر عام 1976م إلى زيادة السعر ليصبح 1.42 سنتاً مع أخذه بفكرة الزيادة السنوية[23]. واستناداً للغالبية في المجلس فإن السعر الجديد كان ضرورياً لتشجيع المنتجين على زيادة الإنتاج والاكتشاف، علماً أنهم لم يضمنوا تحقق الزيادة المتوقعة. وبذلك فإن المجلس فعل عكس ما كان الكونكرس ينوي ويريد فعله وهو إلغاء التسعيرة للغاز الطبيعي، وبذلك أصبح السعر الجديد يساوي سبع مرات ضعف ما كان عليه قبل عشر سنوات عندما كان جونسون رئيساً. وبينما كانت الأسعار الواطئة تحقق مصلحة المستهلكين فإن الأسعار العالية الحالية وضعت لخدمة المنتجين.

وهذا التحول في اتجاه السياسات العامة لم يقلل من رغبة صناعات الغاز في عدم التسعيرة ورفع القيود والإجراءات، ففي شتاء عام 1976، 1977م أصبح سعر الغاز أعلى مما حدده المجلس فأصبح في تكساس يصل إلى دولارين، وارتفعت أصوات الصناعيين في ضرورة رفع القيود على الأسعار ظناً منهم أنها هي الحل للمشكلة وقد خابت آمالهم عندما أعلن كارتر الذي كان يناصر عدم التسعيرة ويؤيد رفع الإجراءات الرقابية على الغاز في حملته الانتخابية فأعلن عن إبقاء الأسعار ورفع السعر إلى 1.75 سنتاً. وقد وضعت لائحة لهذا السعر لتعرض على الكونكرس تنظم الأسعار ما بين الولايات، بينما ظلت صناعات الغاز تفضل رفع التسعيرة والإجراءات وأعلن أنصار ومؤيدو مصالح المستهلكين بأن الأسعار الجديدة مرتفعة. وقد وضعت اللائحة للتصويت في مجلس الشيوخ فأيد 50 عضواً رفع الأسعار وعارضها 46 عضواً فاللائحة الجديدة ترفع يد الحكومة الفيدرالية عن ميدان الغاز الطبيعي إنتاجاً وتسعيراً، وقد اتخذ القرار بسبب عدم الانسجام بين مجلس الشيوخ وقيادته والرئيس كارتر.

ولكن الجلسة المشتركة بين الشيوخ والنواب أزالت المشاكل العالقة وانتهت اللائحة ولم تصدر . وقد ظلت المفاوضات حول الموضوع جارية لسنتين وأخيراً توصلوا في عام 1978م إلى أن التسعير للغاز الجديد ينتهي بحلول عام 1985م، بينما أوصلوا أسعار الغاز القديم إلى 3.72 دولار . إن الإجراءات تظل منظمة للغاز المتنقل ما بين الولايات وتشمل كذلك الغاز داخل الولايات نفسها، لكن الخلاف ظهر مرة أخرى حول الموضوع داخل المجلس .

ودور المجلس يبرز لنا السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارات التنفيذية في توجيه وتنفيذ السياسات العامة، علماً أن المجلس قد ألغي عام 1977م عندما أنشئت وزارة الطاقة، وللعلم فإن هذه الوزارة قد شكلت داخلها مجلساً من خمسة أعضاء لوضع الإجراءات وهو (FERC) ليحل محل المجلس السابق (FPC)، وكان الرئيس كارتر راغباً في إعطاء صلاحية التسعير والإجراءات لوزير الطاقة لكن الكونكرس رفض ذلك . فتناسخ وكالة ميتة بهيئة جديدة يعد أمراً غير شائع في العالم الإداري .





الفصل السادس

أثر السياسة: التقويم والتغيير

الفصل السادس
آثار السياسة بين التقويم والتغيير

تسمى المرحلة الأخيرة من عمليات السياسة والتي تتضمن نشاطات متسلسلة عادة بمرحلة التقويم. وتقويم السياسة بوجه عام يهتم بتقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك وللآثار التي تنجم عن ذلك. وكنشاط وظيفي فإن تقويم السياسة يمكن بل ويجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصياغة والتطبيق، وليس كنشاط لاحق وكمرحلة أخيرة. فمثلاً لقد خضعت البدائل المقترحة للسياسة، للمنافسة قبل أن يتم اختيار البديل الذي تحول إلى سياسة مقررة، ولذلك فإن هذا الفصل سيركز على تقويم السياسة العامة من خلال الجهود المبذولة لتنفيذها. وكما سنلاحظ فإن التقويم قد يؤدي إلى إعادة الدورة التي تبدأ بالمشكلة ثم بالبحث عن البدائل ثم المفاضلة لتقرير ما إذا كانت السياسة الحالية تحتاج إلى إلغاء أو تعديل أو أنها لا تزال صالحة للبقاء والاستمرار.

وتقويم السياسة كنشاط وظيفي يعد قديماً كقدم السياسة ذاتها. فصناع السياسة ومديروها يطرحون عادة أحكامهم بشأن أهمية وقيمة هذه السياسة أو تلك، أو هذا البرنامج أو ذاك، ومثل هذه الأحكام تعتبر في الغالب تعبيرات شخصية وانطباعات ذاتية عما تعكسه وجهات نظرهم المباشرة بمواقعهم أو بعقائدهم أو انتماءهم ومصالحهم. إن برنامجاً ترفيهياً ما، قد يعتبر من وجهة نظر البعض اشتراكياً، فهم لذلك يرفضونه بغض النظر عن الإيجابيات التي ترافقه، أو أن تخفيض الضرائب يعتبر نافعاً من وجهة نظر بعض الحزبيين لكونه يزيد من تأييد الناخبين للحزب المناصر لهذه الدعوة، وتعويضات البطالة قد يرفضها البعض ويعتبرونها سيئة لأنهم يعرفون عدداً من العاطلين عن العمل الذين يستلمونها. وكلنا نألف مثل هذه التقويمات لبعض السياسات أو أننا أنفسنا فعلنا مثلها ولا نزال نقوّم بعضاً من هذه السياسات بهذه

الطريقة، وبذلك تتعدد وجهات النظر ويظهر الاختلاف والتباين باختلاف المعايير والمؤشرات المستخدمة.

وهناك تقويمات متنوعة وشائعة للسياسات تركز على العمليات المحددة لسياسات أو برامج. والاسئلة المطروحة تشمل: هل أن البرنامج يدار بنزاهة؟ كم هي كلفته المادية؟ من الذي يستلم المنافع وكم مقدارها وحجمها؟ وهل هناك تداخل أو تضارب مع برامج أخرى؟ وهل هناك معايير أو إجراءات قانونية مرافقة؟ مثل هذا التقويم قد يعطينا فكرة عن الأمانة والنزاهة وربما الكفاءة التي ترافق تنفيذ البرامج ولكنها كالطريقة الأولى للتقويم لا تساعدنا كثيراً في إبراز النتائج والآثار المجتمعة الناجمة عن السياسة العامة. فبرنامج الرفاهية كمثال قد يعد مقنعاً من الناحية السياسية والعقائدية طالما أنه يدار بنزاهة، ولنفرض أننا نؤيد هذا البرنامج وأننا نريد معرفة حجم ومدى آثاره على الفقراء أو على المنتفعين أو نسبة كلفته إلى عوائده أو مدى تحقيقه للأهداف المرسومة له، فإننا لن نستطيع معرفة ذلك من خلال هاتين الطريقتين الآنفتي الذكر.

والطريقة الثالثة لتقويم السياسة وهي الأكثر حداثة والأوسع انتشاراً على صعيد الحكومات القومية في السنوات الأخيرة هي الطريقة النظمية والموضوعية التي تقيس الآثار والنتائج المتحققة ومدى تحقق الأهداف المرسومة لها، وهي الطريقة التي سنطلق عليها التقويم النظمي (Systematic)، علماً أن عدداً من الإدارات الاتحادية لديها كادر متخصص لأغراض تقويم برامجها.

فوزارة الصحة والتعليم والرفاهية مثلاً لها وكيل وزارة لشؤون التخطيط والتقويم والعديد من الإدارات والاتحادات الفيدرالية فيها من يتولى مسؤولية تقويم أنشطتها وبرامجها، وتكاد البرامج الاجتماعية تحظى بأولوية الاهتمام في مجال التقويم مقارنة بغيرها.

ويوجه التقويم جلّ اهتمامه للآثار التي تتركها السياسات على مطالب الجماهير أو على المشكلة التي وضع البرنامج من أجلها، وهو يسمح على الأقل في إعطاء إجابات

تقديرية ومعلومات واقعية للاسئلة الآتية: هل أن هذه السياسة حققت أهدافها؟ ما كلفها ومنافعها؟ من هم المستفيدين منها؟ ما الذي كان يحصل لو لم تكن هذه السياسة قد رُسمت؟ وتبعاً لذلك فإن التقويم النظمي للسياسة يعطي متخذي السياسات جمهورها المستفيد فكرة واضحة عمّا حققته من الناحية الفعلية وما أضافته من مخرجات أضافة إلى ما أثارته من مناقشات مهمة حولها. ونتائج التقويم توظف لغرض إبقاء السياسة الحالية أو وضع بديل لها في المستقبل، كما يستخدم التقويم لأغراض أخرى قد تكون معلنة، كما قال وايس (Weiss): إن متخذي القرارات الخاصة بالبرامج قد يلجؤون للتقويم لتأخير قرارهم أو لتبريره أو لإضفاء الشرعية على تصرفهم السابق، ليجنبوا أنفسهم الصراع الدائر حول البرامج الحالية، أو لتحسين البرنامج في أعين المستفيدين[1]، وباختصار فقد يوجه التقويم لمصلحة أصحاب القرار وليس لمصلحة الجمهور المستفيد.

أثر السياسة Policy Impact

في شرح أثر السياسة وتقويمها لا بد من التمييز بين مخرجاتها (Outputs) وبين عوائدها (Outcomes)، فالمخرجات تشمل كل ما تحققه الحكومة كبناء الطرق السريعة ودفع منافع الرفاهية ومساعداتها والقبض على اللصوص وفتح المدارس وإدارتها. هذه النشاطات قد تقاس بمعايير مثل: النفقات المخصصة للطرق، نفقات الرفاهية، عدد اللصوص المقبوض عليهم لكل 100 ألف نسمة، نصيب الطالب الواحد من الإنفاق على التعليم وغيرها. فهذه الأرقام تساعدنا كثيراً في تحديد عوائد أو آثار السياسات العامة التي تحدد من خلال التغيير الذي تحدثه في البيئة أو في النظام السياسي، فمعرفة كم ينفق على الطلاب في نظام المدارس من الدخل القومي لا يعرفنا بما تحدثه المدارس من آثار على مدارك وقدرات الطلبة أو على قدراتهم، أو ما يفعله النظام التربوي بمفرده للمجتمع عموماً إذا ما عزلنا بقية المتغيرات المؤثرة الأخرى.

فتقويم السياسات إذن يهتم بالآثار الفعلية التي تنجم عن فعل السياسة في الظروف الواقعية لحياة المجتمع، فمصطلح (محاولة تحديد) يستعمل كما سيتضح

بسبب صعوبة تقرير أو فرز الآثار والنتائج المتحققة من السياسات في الحياة العملية. فتقويم السياسة يتطلب كحد أدنى معرفة ماذا نريد أن ننجز أو نحقق من السياسة موضوعة البحث، وكيف نحاول أن نحقق هذه البرامج وما الذي حققناه فيها. ولقياس الإنجاز نحتاج إلى تحديد التغيير الحاصل حقاً في الظروف المحيطة كأن نقرر مستوى الانخفاض في معدلات البطالة الذي تحقق، إضافة إلى معرفة ما كان ينبغي أن تحققه السياسة موضوع البحث لوحدها في هذا المجال، وليست العوامل الأخرى كالقرارات الاقتصادية الخاصة.

ولأثر السياسة أبعاد متعددة ينبغي أخذها بعين الاعتبار في مجال التقويم[2] وهذه تتضمن:

1- أثرها على المشاكل العامة التي وجهت لحلها وعلى الشريحة الجماهيرية المعنية بها، فهؤلاء الذين أريد من السياسة أن تخدمهم يجب أن يعرفوا سواء كان هؤلاء هم شريحة الفقراء أم صغار التجار أم مدارس الطلبة المعوقين أو منتجي البترول أو أي منهم. فإذا كان على سبيل المثال- البرنامج لمحاربة الفقر فالغرض هل هو رفع الدخل لشريحة الفقراء؟ أو زيادة فرص التشغيل والعمالة؟ أو لتغيير اتجاهاتهم وسلوكهم؟ وإذا كان القصد هو التوفيق بين هذه الأغراض فالتحليل يكون أكثر تعقيداً لأن الأولويات بين هذه الأغراض لا بد أن تحدد لتقدير الآثار المتحققة لكل منها.

والأكثر من ذلك لا بد من الانتباه إلى أن السياسة العامة قد تتضمن نتائج مقصودة ونتائج غير مقصودة أو كلاهما، فبرنامج الرفاهية قد يحسن الوضع الاقتصادي للمنتفعين كما كان مقصوداً، ولكن كم كان تأثيره على حفز هذه الشريحة للبحث عن فرص التشغيل؟ هل قللت من ذلك كما يدعي البعض؟ وبرنامج الإسكان قد يؤدي إلى تحسين مستوى السكان في الضواحي لدى السود ولكن قد يؤدي إلى تقوية العزل والتمييز أو الفصل بين السود والبيض، وبرنامج دعم الأسعار الزراعية قد يسهم في تحسين دخل المزارعين ولكن قد يضاعف إنتاج السلع المدعومة أو زيادة أسعار الغذاء للمستهلكين.

2- قد تتضمن السياسات آثاراً على حالات وجماعات غير التي وجهت من أجلهم وهذه قد تسمى آثاراً إضافية أو إفرازات جانبية[3]. فاختبارات التفجير النووي في الفضاء قد تعطي معلومات مهمة لتطوير السلاح الجديد ولكنها قد تتسبب في أخطار على سكان المعمورة مستقبلاً، وهذه أثارها خارجية سلبية، ولكن قد تكون إيجابية. فحين تخفض الرسوم للمصدرين الأمريكيين لزيادة مبيعاتهم الخارجية فإن ذلك يفيد المستهلكين الذين ينتفعون من انخفاض الأسعار الناجمة من زيادة الاستيراد الذي سببه انخفاض الرسوم. والكثير من العوائد الناجمة من السياسات العامة يمكن أن تفهم في إطار التداخل بين العوائد الخارجية والجانبية.

3- وللسياسات آثار مستقبلية مثلما تكون لها آثار آنية، فهل السياسة صممت لتحسين أوضاع حاضرة أو لتحسين أوضاع على المدى القصير، أو أنها موجهة لآثار بعيدة المدى يتوقع تحققها عبر بضع سنوات أو بضعة عقود؟ وهل أن الإدارة المركزية للبرنامج قد وجهت لتحسين القابليات الإدراكية للمتضررين الفقراء والأطفال على المدى القصير أو أنها وجهته لتحسين الآثار البعيدة المدى وقابلياتهم للانتفاع والكسب؟ وهل أن برنامج السيطرة على الأسعار قصد حماية المستهلك من الغلاء أو أنه يهدف إلى التحكم في السلوك الاقتصادي وترشيده على المدى البعيد، من خلال التخفيف من الظاهرة النفسية للتضخم؟ وهل أن تنظيم أسعار الغاز الطبيعي عام 1950م ساهم في حل مشكلة النقص في الطاقة؟

4- والتكاليف المباشرة للسياسة تعتبر متغيراً آخر في التقويم، فمن السهل احتساب المبالغ التي تكلفها البرامج والسياسات، مقدرة بالدولار، وفقاً لما تم صرفه فعلياً أو معرفة نسبة هذه النفقات للمجموع الكلي للإنفاق الحكومي أو نسبتها من الدخل القومي المتحقق للدولة. لكن بعض البرامج أو السياسات يظل احتساب تكاليفها ليس سهلاً لا سيما تلك التي يشارك في تنفيذها القطاع الخاص والأفراد، منها سياسات الحفاظ على البيئة من التلوث وما ينفق على الأجهزة والمعدات المستخدمة بناءً على المواصفات المحددة من قبل الجهات الاتحادية المتخصصة، أو تلك التي تنفق

على برامج تجنيد المتطوعين واختبارهم الذي يمثل ضياعاً لحريات المشمولين به، لذا فإن حساب مثل هذه التكاليف لا يعد أمراً سهلاً.

5 - والسياسات قد تكون لها تكاليف غير مباشرة يدفعها المستفيدون من المناطق والأقاليم أو الأعضاء في بعض التنظيمات، فهذه النفقات عادة لا يتم أخذها بعين الاعتبار عند صياغة البرامج أو تقويم ووضع السياسات، لأنها قد لا تكون واضحة أو معروفة سلفاً. فكيف يمكن على سبيل المثال معرفة تكاليف أو قياس الأعباء والأضرار التي تنجم عن مشروع تجديد الضواحي المجاورة للمدن؟ أو شق طريق سريع يمر عبر متنزه أو حتى تقويم التكاليف الناجمة عن حرب فيتنام وآثارها السلبية على الجمهور وتراجع ثقتهم بالدولة؟

وطبيعي أن يكون صعباً قياس المنافع غير المباشرة للسياسات العامة المتحققة للمنطقة المشمولة بالسياسة. فلنفرض أن سياسة حقوق الطبع والنشر وبراءات الاختراع قد أدت بدورها إلى نشاطات تطويرية واقتصادية للمؤلفين فكيف يتم قياسها كمياً؟ وبرامج الضمان الاجتماعي قد تؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي وإلى تحسين الأوضاع المادية للمتقاعدين فهنا أيضاً تظهر صعوبة التقويم والقياس.

وتقويم السياسة يصبح أكثر تعقيداً عندما نولي اهتماماً ضمنياً لتحقيقه كون الآثار المترتبة على السياسة رمزية وغير ملموسة مثلما تحسب الآثار المادية المحسوسة. والآثار أو المخرجات الرمزية أو المعنوية من وجهة نظر الموند وباويل (Almond & Powell) تشمل: دعم النخبة للقيم، الاحتفالات العسكرية ورفع الأعلام واستعراض الجند والزيارات من قبل القياديين المهمين والتصريحات الصادرة عنهم وإثارة حماس الجماهير ورفع معنوياتهم ورفع كفاءتهم[4]. فالمخرجات الرمزية قد لا تحدث تغيرات مهمة في الظروف الاجتماعية، فعلى سبيل المثال، ليس هناك من يتحسن طعامه عندما يحتفل بعيد وطني أو يلقى خطاب مهم من مسؤول كبير يدعم فيه المشروعات الحرة، لكن أنشطة كهذه قد ترضي شرائح مهمة في المجتمع ايديولوجياً وعاطفياً. وهكذا يتضح أن بعضاً من السياسات العامة التي توجه لسد احتياجات ومطالب جماهيرية

تصبح في التطبيق العملي رمزية ومعنوية في نتائجها أكثر منها مادية أو محسوسة.

وهذا يبرز واضحاً في الضرائب التصاعدية على الدخل المفروضة من قبل الحكومة الاتحادية واعتماداً على مبدأ القدرة على الدفع يعتبر واسع التطبيق إن لم يكن عالمياً كأساس عادل للضرائب، فإن المبدأ يجعل نسبة الضريبة ما بين 14 و 70٪ تبعاً للدخل الخاضع للضريبة. وما من شك في أن أثر هذه الضرائب لا سيما المفروضة على الأغنياء ينخفض ويتضاءل بسبب الفصل بين دخول الأفراد ضمن الأسرة الواحدة، أو لاعتبارات الإعفاء وغيرها من العوامل مما يجعل آثار الضرائب على الأغنياء أقل مما تظنه أغلبية الناس، فما يقال عن الآثار الرمزية والمعنوية للسياسات يتضاءل في التطبيق والتنفيذ.

وقد بدأت هذه الحقيقة تشيع بين أوساط الأمريكيين منذ عام 1973م، عندما عرف أن الرئيس الأمريكي الأسبق نيكسون قد دفع خلال عام 1970م، و 1971م، ما مقداره 1671 دولار أمريكي كضريبة على دخل سنوي مقداره 400.000 ألف دولار. فهذا المبلغ هو معدل ما يدفعه كل الأمريكيين الذين تتكون أسرهم من أربعة أشخاص ويبلغ دخلهم السنوي بحدود 5900 دولار.

ومن السياسات الأخرى التي تتمثل بنتائج رمزية كبيرة أكثر مما يحقق في التطبيق والتنفيذ العملي سياسة الغرامات على الغش وعدم الثقة وسياسة الرسوم على استخدام المرافق العامة وسياسة تكافؤ الفرص في العمل، ولكن مع أن نتائجها المتحققة أقل مما يقال ويشاع عنها فإن أهميتها الاجتماعية على جانب كبير من الأهمية. فبرنامج محاربة الفقر الذي يفشل في تحقيق المستوى الأدنى المنشود يظل مفيداً لكونه يشعر الجمهور بأن الدول معنية بالفقراء ومهتمة بمشكلة الفقر، وبرنامج تكافؤ الفرص في التشغيل يشعر المواطنين بأن الدولة تحارب التمييز العنصري على أساس القومية أو الجنس أو العرف. وبعيداً عن النتائج الفعلية المتحققة من هذه السياسات فإنها تسهم في الضبط والاستقرار الاجتماعي وتزيد من ثقة الناس بحكومتهم ودعمهم لها وهي اعتبارات غير مقصودة أو مرسومة كأغراض مباشرة لهذه السياسات العامة.

وتحليل السياسة العامة يركز عادة على ما تفعله الحكومة فعلاً، وعلى الأسباب أو

الطرائق التي تنفذ من خلالها والآثار المادية المترتبة عليها. ومع ذلك يجب أن لا ننسى الآثار الرمزية المعنوية للسياسات على الرغم من كونها ليست مقصودة، وبيانات الحكومة وتصريحاتها الصريحة والضمنية تظل مفيدة لتحليل السياسات المعلنة من قبلها.

مشاكل تقويم السياسات العامة:

يعد التقويم النظمي من أكثر أنواع التقويم فائدة لصانعي السياسات ولمديريها ولناقديها الذين يحرصون على ضبط مواقفهم، إذ يسعى هذا التقويم إلى تحديد علاقات السببية (السبب- النتيجة) ويقيس النتائج والآثار الناجمة عن السياسة، وطبيعي أن القياس المادي والكمي يعد مستحيلاً. في كل الأحوال فإن (القياس الشامل) يتمثل بتقويم الآثار المترتبة على السياسات بشكل موضوعي ومتأن.

سينصب عبء النقاش في هذا القسم على توضيح بعض القيود والمعوقات التي قد تخلق مشاكل في تقويم السياسات، وهذه لا يراد منها أن تكون مادة غير مفيدة أو عملاً غير مجد. فالتقويم ليس بالعمل السهل أو البسيط وهذا ما ينبغي أن يراعى، فتقرير ما إذا كانت السياسة محققة لأغراضها لا يعد عملاً يسيراً. فكل شخص يمكنه أن يطرح اجتهاده حول السياسات دون أن يفحصها، وهذا ما يفعله الكثيرون، فقيمة مثل هذا الاجتهاد قياساً بما تحققه أو لما هو واقع قد تكون هزيلة ولا شيء.

عدم التأكد من أهداف السياسات عندما تكون أهداف السياسة غير واضحة أو مشوشة أو متشعبة كما هو الحال في الغالب، فإن تقرير الحد الذي حققته مما هو مقرر لها سيكون صعباً وعملاً مخيباً أو محبطاً[5].

وهذه الحالة هي في الأغلب نتاج عملية إقرار السياسات وتشريعها. فلأن الأغلبية مطلوبة في التصويت على السياسة، فإنه غالباً ما تتم مراعاة وترضية العديد من الأطراف أفراداً وجماعات ممن لهم مصالح في السياسة، وذلك على الرغم من تباين مواقفهم ومنطلقاتهم. فالالتزام والاعتراف بأهداف هذا العدد الكبير من أصحاب العلاقة غالباً ما يراعى عند صياغة السياسة ليسهل تشريعها من قبل الجهات المشرعة

لضمان التصويت عليها، ونموذج المدن الذي صمم في لائحة عام 1969م، خير مثال على ذلك. فمن بين الأهداف التي روعيت فيه هو إعادة بناء الأحياء الشعبية المختلفة وتحسين المساكن، والأبعاد الحضارية والمادية للساكنين وتقليص معدلات الجرائم وتقليل الاعتماد على برامج مساعداته الترفيهية والاعتراف بالحدود السابقة للمدن وأبعادها البلدية. ولم تعط لهذه الأهداف أولويات أو تفضيلات، فنموذج المدن كما يقوّمه الباحثون يتم في إطار هذه الأهداف المتنوعة، التي يصعب تحديد أي منها له الأولوية على غيره. والموظفون في المواقع المختلفة للنظام المهتم برسم السياسات كالمشرعين والإداريين على المستوى الاتحادي والمحلي قد تكون لهم نظراتهم المختلفة في تقويم النتائج المتحققة من السياسات.

التسببية Causality

والتقويم النظمي يتطلب مراعاة التغيير الذي تحدثه السياسات في الظروف العامة وفي المجالات التي دعت إلى رسم السياسة، ولكن مجرد إثبات أن العمل (أ) قد أنجز والطرف (ب) قد ظهر، لا يعني أن علاقة السبب بالنتيجة قد وضحت. بعض الأشياء قد تحدث بسبب السياسة أو بدونها، وفي هذا الصدد أورد روبرت ليفن (R. Levine) ملاحظة ملائمة[6]، فبعد بضعة أشهر على قيام دائرة الفرص الاقتصادية (OEO) أوردت إدارة الإحصاء أن نسبة الفقر قد انخفضت في عام 1964 عمّا كانت عليه عام 1963م، ولكن بعد تحليل الإحصاءات فيما بعد لوحظ أن الانخفاض لا علاقة له بإنشاء الدائرة، فالمختصون في تنفيذ اللائحة اعتقدوا وجود علاقة سببية لا وجود لها في الواقع.

ولتوضيح طبيعة العلاقة بين السبب والنتيجة سنأخذ مثال السيطرة على الجرائم، فالغرض من السياسات العامة في هذا المجال هو منع الجرائم والردع عن إتيانها[7]. والردع قد يعني منع إتيان الأفعال التي يعتقد بأنها تؤدي إلى الجرائم أو تتسبب في وقوعها، ومن بين هذه الأفعال شرب الكحول. والمطلوب هنا هو أن تحول دون وقوع عمل وهو نوع من اللافعل أو أنه فعل غير محسوس أو غير مادي بل هو موقف سلبي. فهل أن عدم الإقدام على السرقة أو فعل الجريمة يعود إلى هذا اللافعل؟ الجواب يتوقف على

توفير أكثر من ظرف أو سبب يعود له عدم ارتكاب الجرائم، فمنها مثلاً التنشئة العائلية والدوافع الفردية أو عدم توفر الفرص لذلك. ولذلك يمكن القول بأن موضوع التسببية بين الأفعال يبقى مهمة صعبة لا سيما في الوقائع الاجتماعية والاقتصادية المعقدة.

تشتيت آثار السياسة Diffuse Policy Impact

قد تشمل السياسة أفراداً وشرائح غير الذين توجه إليهم هذه السياسة. فبرنامج مكافحة الفقر قد يقيد شرائح من غير الفقراء مثل دافعي الضرائب وبعض الموظفين وذوي الدخل المحدود، والآثار على هؤلاء قد تكون مادية أو معنوية. فدافع الضريبة قد يدعي أن جهده وعرقه أو بعض ما يحصل عليه يذهب إلى الكسالى من الناس الذين لا يعملون، كما أن بعض العاملين ذوي الدخول المتدنية قد يفضلون ترك العمل والدخول في فئة الفقراء الذين يستلمون المساعدات التي تتساوى مع رواتبهم المتدنية في حالة استمرارهم على العمل. وقد تكون الآثار متحققة حتى للذين يستلمون المساعدات باعتبارهم فقراء، فهم يشعرون بعدم الارتياح النفسي أو بالتفكك الأسري وضعف الثقة بالنفس. ويظل الاحتمال قائماً بعدم وجود أهداف محددة للسياسات، أو أن بعضاً من الأهداف لا تعلن رسمياً، فبرامج الفقراء قد تهدف إلى الحد من نشاط النشطين من السود مثيري القلاقل، مثلما قد يكون برنامج السيطرة على اللحوم موجهاً نحو استرضاء نفوذ رعاة البقر وكسبهم سياسياً أكثر منه للحد من الاستيراد.

فآثار بعض البرامج قد تكون واسعة وبعيدة المدى في طبيعتها، ومنع المواثقة (Antitrast) هو مثال على ذلك. فأساساً منعت المواثقة بين الشركات لإبقاء التنافس ومنع الاحتكار في الاقتصاد، ولكن كيف يقوّم الآن دورها وفاعليتها؟ الأمر يعد في غاية الصعوبة لأن قياس مدى التنافس في الحياة الاقتصادية ومعرفة أثر هذه السياسة عليه ليس ممكناً إضافة إلى عمومية الهدف، وبعد مرور 80 سنة على هذه السياسة لا يزال تعريف الهدف منها غامضاً مما يجعل التقويم مستحيلاً. فمن المستحسن القول بأن الاقتصاد أصبح أفضل مع تشريع أو لائحة معينة مقارنة مع وضعه بدونها ولكن الدخول في الآثار التفصيلية يعد أمراً صعباً.

صعوبة الحصول على المعلومات Difficulties of Data Acquisition

وقد يعيق نقص المعلومات والبيانات الإحصائية محلل السياسات العامة ومقومها. فقد يوضح النموذج الاقتصادي بأن خفض الضرائب من شأنه أن يحفز النشاطات الاقتصادية غير أن البيانات الإحصائية المؤيدة بهذه العلاقة بين المتغيرين قد يتعذر الحصول عليها. وكذلك الحال بالنسبة للعلاقة بين تطبيق قانون الحد من الجرائم وقرار المحكمة العليا بشأن القضية المعروفة باسم ميراند، وأريزونا[8] والتي أقرت فيها المحكمة بأن الاعتراف الذي يدلي به المشتبه به الموقوف قبل أن يوجه إليه الاتهام ويمارس حقه في تعيين الدفاع يعتبر غير مشروع. فمجلس الجريمة الرئاسي لم يؤيد هذه العلاقة عام 1967م، والغالبية رأت أن الوقت لا يسمح بتقويم العلاقة، والأقلية رأت أن القرار سيقلل من إثبات الجرائم على المتهمين وتظل فئة محدودة ترى عكس ذلك[9]، ومع ذلك فإن غياب أو نقص البيانات قد لا يعيق جميع المقومين.

وحول العديد من السياسات الاقتصادية والاجتماعية يطرح السؤال التقليدي الآتي: هل ان الذين يسهمون في البرنامج يكونون أكثر عدالة وحياداً من الذين لا يسهمون به؟ إن الجواب يستلزم إجراء تجارب وجماعات ضابطة للتأكد من الأمر، ومهمة هذه الجماعة الضابطة بشأن برنامج القوى العاملة توصلت إلى هذه النتيجة.

إن اعتماد جماعة ضابطة للاختيار على غرار ما يتم في العلوم الطبيعية أمر مستحيل بداهة بسبب تأثر السلوك الإنساني في العديد من المتغيرات والعوامل النفسية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يتعذر عزلها، وأحياناً تمنع السلطة التشريعية من استخدام مثل هذه المحاولات. وقد جرت محاولة عام 1967م بالنسبة لبرنامج حوافز العمل الذي ألزم مشاركة الآباء في برنامج الحوافز بعد 30 يوماً من استلامهم الحوافز لأولادهم لمعرفة آثار البرنامج عليهم ومقارنتهم مع الآباء الذين لم يسهموا فيه. قد تضبط العوامل الاقتصادية المؤثرة في المجموعتين غير أن عزل العوامل الخارجية الأخرى عنها يظل مستحيلاً، ومع ذلك فقد تظل الحجة قائمة أمام المقومين مدعين بأن التقويم يظل متعذراً بدون هذه الجماعات الضابطة المقارنة[10].

المقاومة الرسمية Official Resistence

إن تقويم السياسة الذي قد يسمى أحياناً بالتحليل وأحياناً بقياس التأثير أو بأسماء أخرى يتضمن طرح اجتهادات شخصية توضح كفاءة السياسة، وهذا الأمر صحيح حتى حين يكون المقوم أستاذاً جامعياً ممن ينسبون لأنفسهم الموضوعية في توليد المعرفة وصياغتها، وتتحمل الإدارة المنفذة وموظفوها النتائج السياسية المترتبة على التقويم. وحين تكون النتائج أو الحصيلة المعطاة للبرنامج غير جيدة أو دون ما هو متوقع منها فإن سمعة الدائرة ونفوذها وربما مستقبلها سيتعرض للخطر.

وتلافياً لذلك فإن المنظمات أو بعض موظفيها، ربما تفشل عمليات التقويم أو تحجب إعطاء المعلومات أو تمتنع عن التعاون مع الجهة المقومة، أو تحول دون إكماله.

وكثيراً ما تشتد الرغبة لدى المستويات العليا في المنظمات أو الذين يتولون صنع القرارات الخاصة بإحلال الموارد وزيادتها بإجراء التقويم لتكون خياراتهم وقراراتهم مدروسة أو معتمدة على هذه التقويمات، لكنهم قد يحجمون عن طلب التقويم إذا كانت توقعاتهم عن التقويم سلبية.

وأخيراً يجب أن نلاحظ بأن المنظمات تميل لمقاومة التغيير وهي تعلم بأن التقويم يتضمنه التغيير، وهكذا قد تصبح المقاومة الكامنة أو الضمنية معرقلة للتقويم لترمي بثقلها إلى حالة المقاومة المعلنة أو الظاهرة.

التقويم غير المؤثر Evaluation Lacks Impact

وقد يوجه النقد إلى التقويم بعد اكتماله بحجة عدم دقته أو شموليته وعندها تهمل نتائجه، فالذين يهمهم البرنامج المقيم كمديرين أو كمنتفعين لن يفقدوا حماسهم وتأييدهم له لمجرد أن التقويم وجد بأن كلفته عالية، أو أنها تفوق ما يقدمه من منافع، إضافة إلى أن التقويم ذاته قد يكون خاطئاً، ولا استطيع أن أستذكر أي برنامج حكومي تمت تصفيته في ضوء التقويم السلبي الذي أعطي له. ومن الطبيعي أن التقويم ينتهي إلى مقترحات تطور أو تغير في محتوى البرنامج وهو ما يفترض بكل التقويمات أن تتوصل له.

عمليات تقويم السياسة:

وعلى نطاق الحكومة القومية يتم تقويم السياسات بطرق مختلفة ومن قبل جهات متعددة، وأحياناً يكون التقويم دورياً ونظمياً، بينما يكون في أحيان أخرى طارئاً ومفاجئاً. قد يكون التقويم مؤسسياً وله أجهزة متخصصة، بينما يظل غير رسمي وليس له إطار مؤسسي. وسنتناول هنا أهم أشكال التقويم الرسمي للسياسة لا سيما تلك التي يقوم بها الكونكرس ودائرة المحاسبة والمجالس الرئاسية وبعض الإدارات المتخصصة.

الإشراف والمراجعة البرلمانية Congressional Oversight

إن من المهام التي يقوم بها الكونكرس، وإن لم ينص عليها في الدستور، هي الاطلاع على التطبيقات والممارسات الإدارية المنفذة للسياسات وللقوانين الصادرة عنه وتقويمها، وهناك من يؤيد ما يراه جون ستوارت مل في القول بأن هذه المهمة تعد من أهم وظائف السلطة التشريعية.

والاطلاع هنا ليس نشاطاً مستقلاً أو منعزلاً بذاته وإنما يرتبط ويتصل بكل مراحل عمل المجلس، كجمع المعلومات أو تخصيص الاعتمادات أو مساعدة المتفعين. وإشراف البرلمان واطلاعه يمكن أن يتم بعدة تقنيات ومنها:

1- الحالات الخاصة التي يتوسط فيها البرلمان لدى الأجهزة بناءً على طلب الناخبين.

2- لجان التحقيق والإصغاء.

3- عمليات التوزيع.

4- المصادقة على التعيينات الرئاسية.

5- دراسات اللجان الفنية.

ومن خلال هذه الأساليب يتوصل الكونكرس إلى تقويم السياسات والبرامج ويتوصل إلى النتائج المتحققة منها، وإشراف الكونكرس واطلاعه يعتبر موزعاً وجزئياً أكثر منه دورياً ومؤسسياً ومترابطاً.

ومن خلال المعلومات الواردة بين الحين والآخر، من هذه الجهات وتلك، يكوّن الأعضاء انطباعاتهم عن بعض البرامج وعن الإدارات المنفذة لها. وبشكل عام فإن أعضاء الكونكرس يوجهون اهتمامهم إلى اقتراح وتبني السياسة أكثر من اهتمامهم بالتقويم.

إدارة الحسابات العامة General Accounting Office

والإدارة هذه تعتبر ذراعاً للكونكرس مهمتها تدقيق حسابات الإدارات الفيدرالية وتقويم برامجها ورفع تقاريرها إلى الكونكرس[11]. وخلال السنوات الأخيرة أصبحت الإدارة المذكورة (GAO) مسؤولة عن تقويم أداء المشروعات بعد أن كانت تركز سابقاً على تدقيق الحسابات والعمليات الحسابية في ضوء لائحة الكونكرس الصادرة عام 1970م، والتي خولت بموجبها إجراء التقويم المتخصص بمقارنة الكلفة بالعائد وتقديم المختصين للجان البرلمانية واطلاعهم على ما يتوصلون إليه من معلومات، وقد استحدثت هذه الإدارة عام 1974م قسماً متخصصاً بالمراجعة وتقويم أداء المشاريع والبرامج. والإدارة هذه قد تقدم على عملها بمبادرة منها أو بناء على تكليف من الكونكرس أو بطلب من بعض الأعضاء. وقد قامت هذه الإدارة عام 1974م بدراسة معمقة للبرامج الصحية وبحث وسائل تقليص نفقات الحفاظ على الصحة، وقدمت مقترحاتها التفصيلية للبرلمان[12]. وهناك دراسة أخرى عن مدى استفادة الفقراء ممن يسكنون في المنطقة السادسة المخصصة لهم من برامج المساعدات، ودراسة ثالثة أوضحت عدم فاعلية إدارة الطرق السريعة في فرض إجراءات الأمان والسلامة على شركات صناعة السيارات، وكل هذه الدراسات قدمت للكونكرس.

المجالس الرئاسية Presidenteal Commission

سبق أن تناولنا دور هذه المجالس في عملية صنع السياسة وسنتناولها هنا كأداة تقويم للسياسة، وسواء أنشئت هذه المجالس لصنعها ولدراستها أو لتقويمها أو للتحقيق ومتابعة انشطتها فإن هذه المجالس تسهم بطريقة أو بأخرى في عملية التقويم.

فالمجلس الاتحادي الذي أنشأه الرئيس جونسون حول برامج المحافظة على

الدخل ليسهم في تقويم وتصميم البرامج التي تستجيب لمطالب الجمهور قد بدأ عمله وأنجز مهمته بعد مرور 22 شهراً وقدم تقريره عام 1969م، للرئيس مؤكداً أن البرامج المنفذة لا تسهم في سد احتياجات الفقراء أو رفع مستواهم للحد الأدنى المقترح[13]. والمقترح الرئيسي الذي تضمنه تقرير هذا المجلس هو أن يقدم مبلغ نقدي لكل الأسر الفقيرة المكونة من أربعة أفراد وأكثر لا يقل عن 2400 دولار سنوياً، وقد كان المقترح أساساً للبرنامج الذي طرحته إدارة نيكسون. وتأتي أهمية التقويم المقدم من قبل هذه المجالس من المكانة الرسمية والحزبية التي يحتلها أعضاء المجلس ودورهم في الحكومة الفيدرالية أو في الكونكرس[14].

وبشكل عام يظهر بأن تقويم السياسة الذي ينفذ من قبل المجالس الرئاسية لا يترك أثراً في صياغة السياسات إلا عندما يكون أحد أعضاءه له علاقة بمكتب الرئيس أو أنه يتمتع بنفوذ قوي، وهذا ما أوضحه جارلس جونز في دراسته[15].

الإدارات الحكومية Administrative Agencies

وكثيراً ما تقوم الإدارات بتقويم برامجها إما بمبادرة منها أو بتوجيه من خارجها وسنضرب أمثلة على ذلك. ففي أوائل الستينات أعطي اهتمام كبير لبرنامج الموازنات المسماة (PPBS) الذي أدخله وزير الدفاع مكنمارا في إعداد موازنة وزارته ليكون أساساً يعتمد في تخفيض الاعتمادات المطلوبة من قبل الإدارات وفقاً لتحليلات الكلفة والعائد. وفي عام 1965م أصدر الرئيس جونسون أمراً يعمم فيه تطبيق هذه الموازنة على جميع الوزارات الفيدرالية. وقد انطلق من أهمية هذه الموازنة في مساعدة متخذي القرارات فيما يأتي:

1- تقرير الأهداف الحكومية على أساس دقيق وضمان استمراريتها.

2- المفاضلة بين الأهداف البديلة لاختيار أكثرها أهمية.

3- البحث عن بدائل مناسبة للوصول للأهداف المنتقاة.

4- تحديد نفقاتها المتوقعة ليس للسنة المقبلة فحسب ولكن للثانية والثالثة وما يعقبها.

5- قياس الأداء للتأكد من أن كل دولار تم صرفه تحققت منفعته.

ولكن البرنامج المقترح لم يجد الاهتمام والعناية من قبل البيروقراطية الحكومية ولم ينفذ كما ينبغي مما دفع إدارة الموازنة لتعلن عن عدم إلزامها للإدارات بتقديم موازنتها على أساس الطريقة المقترحة[16]. وهناك عوامل عديدة أدت إلى اندثار أسلوب (PPBS)، فعدد من القادة الإداريين ومن أعضاء الكونكرس لم يقتنعوا بالأسلوب القائم على تحليل الكلفة للعائد، كما أن الفنيين لم يجدوا المعلومات الكافية لإعداد موازناتهم وفقاً لهذه الطريقة[17].

وفي عام 1973م، أعلنت إدارة الموازنة مقترحها الجديد المسمى الإدارة بالأهداف أو كما يرمز لها (MBO) [18]، وبموجبه تلتزم الإدارات بتقديم الأهداف المطلوب تحقيقها سنوياً أو لسنتين لاحقتين لتتم المصادقة عليها، وتجري بانتهاء السنة مقابلات ومحادثات لقياس المتحقق من الأهداف. والبرنامج الجديد يتفق مع البرنامج السابق (PPBS) من حيث وجوب تحديد الأهداف لكنه مختلف عنه في المتابعة أو التقويم المطلوب سنوياً.

والإدارة بالأهداف هي الأخرى لم تحظ بالقبول من قبل أغلب المنظمات التي وجدت في البرنامج محاولة لتركيز السلطة بيد القيادات العليا التي تظل بيدها سلطة الإقرار والموافقة على الأهداف. ولذلك لم ينشر تطبيق هذين الأسلوبين الجديدين بسبب عدم قناعة المنظمات الإدارية بإمكانية تطبيقها فاختفت بسرعة من الميدان وأصبحت تراثاً لتعذر قياس فاعلية البرامج وتقويمها[19].

وفي عام 1977م، طرحت إدارة كارتر في واشنطن الموازنة الصفرية(ZBB) [20]، وكلفت دائرة الموازنة بتنفيذها وبموجبها توضح كل إدارة هدفها ومن ثم تبلور برنامجين أو أكثر لتحقيقه ثم تبدأ المفاضلة بين البرامج المقترحة، ومن ثم تحدد الموازنة الحد الأدنى من الاعتمادات المطلوبة للبرنامج والذي يصبح من غير المفيد تنفيذه بموازنة أدنى من ذلك. وقد أوضح المختصون في إدارة الموازنة الفوائد المرجوة من الموازنة الصفرية لكن الإدارات الفيدرالية رأت أن هذه الموازنة موجهة لتقليص الاعتمادات المخصصة إضافة

إلى ما تكلفه من جهود في السجلات والتقارير والدراسات المطلوبة لتنفيذها . وقد يكون مبكراً الحكم على هذه الموازنة هل أنها ستذهب كما ذهبت موازنة (PPBS) وأسلوب (MPO) أو أنها ستفلح في البقاء وتقاوم المعارضة الموجهة إليها من الأجهزة الإدارية؟ .

وقد صار مألوفاً لدى الإدار ت طلب الكونكرس بإجراء التقويم لبرامجها، فقد خوّل الكونكرس على سبيل المثال إدارة الطاقة بإجراء تقويم سنوي لبرامجها وأن تتقدم بتقرير تفصيلي مع مطلع عام 1982م، وقد طلب المعلومات التي تغطي الأمور الآتية :

- وصف الأهداف المحددة لكل برنامج أو المشاكل التي يراد حلها من خلاله .
- تقويم البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف ومدى تحققها الفعلي في التطبيق .
- الأفراد أو الجماعات التي تنتفع من البرنامج ونوع وعمق المنفعة .
- الآثار الاقتصادية للبرامج المقدمة ودورها في رفد الاقتصاد أو حل مشاكله .
- بيان مدى التزام الإدارة المنفذة للبرنامج بالقوانين والقواعد والقرارات التنظيمية .
- تمكين الكونكرس من تقويم البرنامج وتحدبد موقفه المستقبلي منه .

وقد يوعز الكونكرس للإدارات بأن تفعل التقويم الدوري لبرامجها كما حصل لدائرة توفير الفرص الاقتصادية وبرنامج معسكرات فرص العمل الطوعي، وله أن يشرع القرارات التفصيلية لمسؤوليتها في مجال التقويم معتبراً ذلك جزءاً من مهامه السياسية إضافة إلى أهمية التقويم من الناحية الاقتصادية .

البعد السياسي للتقويم حالة دراسية

إن لائحة الفرص الاقتصادية لعام 1964م، تتناول معالجة المشاكل التعليمية للطلبة الفقراء وقد ناصر مدير إدارة هذا البرنامج شرايفر برنامجاً لرياض الأطفال الفقراء كما أيده عدد كبير من أعضاء الكونكرس كجهد لمحاربة الفقر، وقد أقر الرئيس جونسون عام 1965م تخصيص مبلغ 15 مليون لاستقطاب 100 ألف طفل للمشاركة فيه، مسمياً البرنامج نقطة البدء (Head Start)، ثم جاءت الطلبات الكثيرة من

مختلفت المناطق الجغرافية الفقيرة لدعم البرنامج بالمبالغ . لقد خصصت إدارة البرنامج (OEO) مبلغ 103 مليون دولار لتنفق على 560 ألف طفل مما أدى إلى ارتفاع شعبية البرنامج وتزايد قبوله في الأوساط الشعبية .

وفي نهاية عام 1965م أصبح البرنامج جزءاً من مشروع محاربة الفقر وقد تأكد نجاحه عندما أعلن جونسون أن هذه المشاركة ستزداد من فصل دراسي إلى سنة كاملة . وخلال السنة المالية 1968م تم تخصيص 330 مليون دولار لضمان مقاعد الـ 470 ألف طفل لفصل الصيف وتوفير 218 ألف مقعد لسنة كاملة من الأطفال الفقراء مما جعل البرنامج من أشهر برامج تنمية البيئة المحلية آنذاك ، وقد تجاوزت دور الحضانة هذه الأساليب التقليدية بتوفيرها وجبات طعام وتغذية صحية ورعاية طبية للمشاركين به .

وبعد هذه المقدمة سندخل في تقويم البرنامج[21] ، فقد كانت إدارة البرنامج من الجهات التي كلفت بتقويم الأبعاد الاجتماعية ، وقد عهدت مسؤولية التقويم لهذا البرنامج إلى جهة علمية بحثية متخصصة هي (RPPE) ، وقد سبق لبعض الموظفين في إدارة البرنامج (OEO) أن قومه خلال عام 1967م ، لكنه لم يحدث بعدها أي تقويم آخر . وقد طرحت الجهة البحثية على إجراء اختبارات تجريبية على طلبة المدارس الابتدائية للسنة الأولى والثانية والثالثة مستخدمة الذين شاركوا في البرنامج كجماعة ضابطة . غير أن إدارة البرنامج (OEO) رفضت مشروع الدراسة هذا منطلقة من كونها تركز على الجوانب التربوية والتعليمية مهملة الأثر الصحي والاجتماعي ، وكذلك رفضت أسلوب الدراسة واستمارتها وفرضياتها . وبعد جدل طويل بين الجهتين تم الاتفاق على إجراء الدراسة عام 1968م بعقد مع جامعة أوهايو وإحدى الجهات المختصة في الأبحاث العلمية (WIC) ، وقد بدأت بهدوء وتكتم لكن نتائجها بدأت تنتشر عندما قاربت على الانتهاء .

وفي نهاية عام 1969م ، كان أحد معارف الرئيس في البيت الأبيض متحفضاً حول دراسة وستنك هوس وطلب معلومات عن الدراسة ليرفعها للرئيس كي يستخدمها في خطابه عن البرنامج ، وقد رفعت المعلومات السلبية عن النتائج فقال عنها

الرئيس نيكسون جملة قصيرة: «إن الدراسة أوضحت التخوف الذي قيل عن النتائج الضعيفة للبرنامج، ولكن هذا ينبغي ألا يضعف حماسنا وسنستمر في البرامج، لكن الرأي العام بدأ يشك ويتساءل».

إن خطاب الرئيس خلق رغبة قوية لدى الجمهور للتعرف على نتائج الدراسة، لكن الإدارة (OEO) رفضت لأنها لم تتسلم إلا المسودة الأولية عن النتائج من الجهة البحثية، وأنها ترى ضرورة دعم التقرير بالإحصاءات والتحليلات اللازمة، لكن الكونكرس فسّر هذا التردد على أنه محاولة من (OEO) لإعادة كتابته بصيغة تخفي الحقائق المكتشفة من قبل الباحثين. وبدأ الضغط على البيت الأبيض لإعلان الدراسة فأوعز الرئيس بضرورة إعلانها قبل 14 ابريل، وكانت النتيجة المهمة أن برنامج احتضان الأطفال لمدة سنة كان ناجحاً في العدد الإحصائي للمشاركين لكن ثماره الفعلية وآثاره عليهم كانت ضعيفة للغاية.

ولكن نشر الدراسة أثار معارضة شديدة من قبل مؤيدي البرنامج ومنهم بعض الأساتذة الأكاديميين الذين انتقدوا أسلوب ومنهجية البحث المستخدمة، ومنها مقالة صارخة نشرت في مجلة نيويورك تايمس بعنوان (تقرير نقطة البدء) مُلىء بالثغرات والأخطاء، وقد كشفت المقالة للأخطاء والهفوات التي وقع فيها معدو التقرير من النواحي العلمية.

وقد تحمس أنصار البرنامج وتطرفوا في معاداتهم للتقويم خشية منهم في أن يتسبب في إنهاء البرنامج أو في تقليص المبالغ المخصصة له، وقد ركزت انتقاداتهم على عينة البحث وعلى الجماعة الضابطة ومدى صحة استخدامها وعلى محتوى الاختبار الذي أجري للأطفال. ويتعذر هنا الدخول في تفاصيل هذه الانتقادات، ومع ذلك فقد استعرنا ما قاله والتروليم هنا عن هذا التقويم:

«قدر تعلق الأمر بالجانب المنهجي، الدراسة تعد جيدة ولكن لا مجال للإنكار بأن أغلب الانتقادات الموجهة لها كانت موضوعية، لكن مثل هذه الانتقادات تظل

صحيحة أيضاً وتنطبق على أية دراسة يمكن أجراؤها ميدانياً بسبب ما يرافق الأدوات البحثية ذاتها من قصور في القياس، وهذه الثغرات هي التي فتحت الباب أمام النوايا السياسية الناقدة. ومطلوب هنا ليس التركيز على النقد المنهجي للدراسة ولكن على القضايا الاجتماعية التي تعبر عنها الدراسة؛ ولكون البرنامج قد حظي بشعبية واسعة فمن المتوقع أن يدافع عنه الكثيرون لأسباب إنسانية واجتماعية. ولكن نحن نتساءل لو أن نتائج الدراسة جاءت لصالح البرنامج فكم من هؤلاء المعترضين عليها وعلى هفواتها المنهجية كان سيثير هذا التساؤل؟ ونحن نتصور أن مثل هذه النتائج ستظل متوقعة عن الكثير من البرامج، وقليلة هي الدراسات التي لم تتعرض لانتقادات بعض الباحثين الجيدين ممن يتساؤلون عن صحة وسلامة المنهج المستخدم.

والجدير بالذكر أن نتائج هذا التقويم ومثله نتائج التقويم الذي أجرته الإدارة لم يؤثر كثيراً على الأطفال المشاركين بالبرنامج، لكنه أثار ضجة بين العامة والجمهور وطرح وجهات النظر المتناقضة إزاءه. وقد حرصت الدراسة المقدمة على إبقاء البرنامج وأوصت باستمرارية العمل على تحسين أدائه طالما أنه يفعل شيئاً للأطفال المحرومين الذين لن يحصلوا على ما هو أحسن فيما لو ألغي هذا البرنامج. وقد ظل البرنامج يحظى بدعم سياسي شعبي كبير، ولكن البرنامج قد انتقلت إدارته عام 1970م من (OEO) إلى وزارة الصحة والتعليم والرفاهية. وفي عام 1974م، بلغت الاعتمادات المخصصة له 400 مليون دولار وشملت خدماته 300 ألف طفل على مدى فصل وسنة كاملة.

والذي نستمده من هذه الحالة هو: أن الدعم السياسي للبرنامج قد يفوق أثره أثر التقويم النوعي والفني ويضمن له البقاء والاستمرار.

لماذا لا تحقق السياسات آثارها المتوخاة؟

تؤكد التقويمات أن أغلب السياسات لا تحقق الأغراض التي خطط لها، ولا تحدث الآثار المرجوة منها. وهناك عدد من العوامل التي تتسبب في ذلك:

أولاً: عدم كفاية الموارد المخصصة للتعامل مع المشكلة أو الظاهرة المطلوب حلها

ومعالجتها. وهذا ينطبق على برنامج محاربة الفقر في عهد الرئيس جونسون وكذلك الحال في برنامج الإسكان العام الذي فشل الكونكرس في تخصيص المبالغ الكافية لإنشاء المساكن اللازمة.

ثانياً: إن السياسات العامة قد تدار بطريقة تقلل من آثارها. وهذا ينطبق على مجلس الطاقة الاتحادي وموقفه من تسعير الغاز الطبيعي والسلطة التشريعية لولاية تكساس التي أصدرت عام 1969م نظاماً للحد الأدنى من الأسعار لكنها لم ترصد له أية مبالغ لتنفيذه مما جعل تأثيره محدداً.

ثالثاً: إن أسباب المشاكل العامة غالباً ما تكون متنوعة ومتعددة وأن بعض السياسات تتطرق لواحد أو لعدد من هذه الأسباب وتغفل الأخرى. فبرنامج التدريب على العمل قد يساعد الذين لا يعملون بسبب عدم مهارتهم، لكنه لا يساعد الذين لهم هدف وينقصهم الحافز، والتضخم وارتفاع الأسعار قد تكون له أسباب متعددة فالتعامل مع الظاهرة من خلال السياسة النقدية التي تتحكم بعرض النقود لا يكفي لمعالجتها.

رابعاً: إن الجمهور قد يستجيب أو يتكيف مع السياسة بطريقة تخفف من تأثيرها وتحد من نتائجها. فسياسة السيطرة على الإنتاج الزراعي قد أضعفت آثارها بسبب توجه الفلاحين إلى زيادة إنتاجهم الزراعي بالطرق الكيماوية والعلمية والتقنية دون زيادة مساحة الأرض المزروعة ولذلك لم ينخفض الإنتاج وظل الفائض منه ليشكل عقبة أمام أسعاره.

خامساً: وللسياسات أحياناً أهداف غير متماثلة وربما متعارضة مما يجعل تحقيقها معاً أمراً متعذراً. فقد واجهت وزارة الزراعة أن برنامج الحفاظ على الخدمات الزراعية كان يدعو إلى تحديد الإنتاج بالنسبة لبعض السلع، بينما كان برنامج الخدمات البحثية الزراعية يهدف إلى زيادة الإنتاجية الزراعية، وبرنامج دعم أسعار التبوغ لم يكن منسجماً في هدفه مع برنامج المعهد القومي للسرطان.

سادساً: إن حلول بعض المشاكل قد تتضمن تكاليف تفوق المشاكل. فالجرائم في الشوارع قد تختفي لو أننا على استعداد لدفع الثمن المتمثل في سهر الشرطة وضبط الأفراد ومنع التجوال وما شابه ذلك، لكن الثمن الذي يدفعه الأفراد لمعالجة المشكلة هو أكبر من النفع المتحقق وهو حرية الأفراد. وحماية البيئة من التلوث مثال، فقد قدرت تكاليف خفض التلوث المائي بنسبة 85 إلى 90٪ بـ 61 بليون دولار وخفضها بنسبة 100٪ في أمريكا يكلف 258 بليون إضافية[22]، وهذه المبالغ هي في تزايد مستمر بسبب التضخم.

سابعاً: إن بعض المشاكل تكون غير قابلة للحل أو أنها بطبيعتها كذلك. فالطبيعة الإنسانية والمصالح القومية تجعل مشكلة القلق والتضحية غير قابلة للحل إلى حد كبير وستظل في العالم إلى ما لا نهاية، كما أن بعضاً من الأطفال سيظلون خارج المدارس مهما أنفق من المبالغ وبذل من الجهود.

ثامناً: إن بعض المشاكل التي تعالجها السياسات تتغير طبيعتها أثناء وضع السياسة وتشريعها. فسياسة المشاكل الزراعية قد تتحول من تمثلها في زيادة الإنتاج إلى تحولها إلى نقص في الإنتاج، وكذلك الحال بالنسبة لإنتاج النفط، فزيادته لمرحلة قد تتحول إلى مشكلة نقص في مرحلة لاحقة.

وأخيراً: فإن مشاكل جديدة قد تظهر ويكون لها تأثير عميق يتحول الاهتمام نحوها على حساب المشاكل السابقة التي وضعت السياسة من أجلها. فالحرب في فيتنام سحبت الاهتمام من الحرب على الفقر، ومشكلة نقص الطاقة سحبت الأضواء من مشكلة التلوث البيئي.

وحين تعالج بعض المشاكل العامة بصفة كلية فإن عدداً آخر منها قد تعالج بصفة جزئية، أو تظل بلا علاج. فمشاكل الطاقة قد تظل قائمة لكن حجمها يتأثر ببرامج التدريب وتطوير البرامج البيئية والمحلية، ودفع تعويضات البطالة. وبوجه عام فإن أهداف البرامج قد تحدد بوضوح أو تظل ضمنية، فبرنامج تقليل الإصابات بأمراض القلب لا يمنع الإصابات بها كلياً، وبرنامج الحد من الأسعار لا يمنع تصاعدها كلياً.

الاستجابة للسياسة Response to Policy

تطرقنا في هذا الفصل إلى التقويم النظمي للسياسة، الذي أصبح عملية مكملة ولاحقة لصنع السياسة، غير أن هذا التقويم كما يرى أغلب المختصين لم يترك أثره المباشر على متخذي القرارات ذات الطابع السياسي[23]، وكما أوضحت الحالة السابقة فإن التقويم لم يغير موقف السياسيين والإداريين من البرنامج، لا تغييراً ولا إلغاءاً. ولكن هذا لا يعني أن التقويم غير ضروري أو لا يجدي، فالتقويم النظمي تقنية جديدة وقد واجه تطبيقه مشاكل عديدة كما لاحظنا، ومع مرور الزمن فإن أهميته تتزايد وتطبيقه سيتحسن. وفي النهاية فإن القلة يرون أن الذكاء لن يكون أفضل من الحدس والتأمل في تقويم السياسة العامة.

إن عامة الناس بما فيهم الجماعات والمواطنون، والرسميون لهم انطباعاتهم حول آثار السياسة العامة ونتائجها التي تجعلهم مناصرين أو معارضين لهذا البرنامج أو ذاك، أما السياسيون وأعضاء الكونكرس من الحزبيين فإنهم يتأثرون في تقويمهم لمحتوى البرامج ومضامينها لردود فعل مناطقهم وناخبيهم وما تتركه مواقفهم نحوها على إعادة انتاخبهم. ويقول رالف هوت (R. Huitt) بهذا الصدد: إن الاعتبار السياسي يأتي في المقدمة عندما تعطى المواقف للبرامج المقترحة والمقدمة للتشريع. فهل أنها ستصعد للقمة؟ أم أن الشعب سيقف معها؟ وهل ستثير استجابات الجنسين نحوها؟ أما ما يتعذر فعله وتنفيذه فتكون درجة أهميته بعد هذه الاعتبارات[24].

وهنا تصبح فكرة التغذية العكسية مفيدة في النقاش بعد أن طرحنا في الفصل الأول مفهوم النظام ومن خلاله أوضحنا كيف أن السياسة القديمة تثير مطالب سياسية جديدة ولذلك أدى تشريع السياسة القومية للبيئة عام 1969م إلى تنوع المطالب من قبل الجهات المتأثرة بها، فتراوحت بين إلغائها وتعديلها والإبقاء عليها[25]، فقد عارضها أهل الاسكا المعنيون بأنابيب النفط الذين منعوا من مدها بسبب هذه اللائحة، بينما أيدها المهتمون بالحفاظ على التربة في المناطق المختلفة.

إن تعديل، أو المطالبة بتعديل السياسات العامة النافذة حالياً، يعتمد على عوامل عديدة منها: لأي حد تسهم في حل المشاكل التي وضعت من أجلها؟ المهارة التي تدار بها هذه السياسات والسلبيات والثغرات التي تنجم عن تطبيقها والوعي أو النضج السياسي للفئات المستفيدة منها أو ذات العلاقة بها، وأخيراً العوائد المتحققة منها مقارنة بالكلفة المترتبة عليها وما يتوقع أن يتحقق منها مستقبلاً.

والكلف والعوائد التي تتعلق بالسياسات العامة قد تنظر بشمولية أو تؤخذ في إطارها الضيق. فبالنسبة لموضوع الضمان الاجتماعي فإن المنافع والتكاليف توزع بعمومية، أما المنافع والتكاليف في العلاقة بين منتجي السيارات ووكلاء البيع فتحلل وتحدد بتفصيل. والتمييز بين تكاليف محددة ومنافع عامة وبين المنافع المحددة والتكاليف العامة بنموذج، يستحق الاهتمام، كما أن المنافع قد تكون مادية ومعنوية وهكذا يصبح موضوع الاستجابة للسياسات العامة النافذة مرتبطاً بالطريقة التي توزع فيها المنافع والعوائد[26].

المنافع الواسعة والتكاليف العريضة:

إن السياسات العامة التي تكون منافعها وتكاليفها موزعة على نطاق واسع كخدمات الضمان الاجتماعي والطرق السريعة وما تكلفه، وشرطة إطفاء الحرائق، والتعليم العام، الدفاع الوطني، تكون عادة سريعة التقبل وتؤطر رسمياً دون مقاومة أو معارضة. وإذا كانت هناك اعتراضات أو نقاشات فهي تدور حول موقع الطرق السريعة أو حول تدريس المواضيع الجنسية ضمن مناهج التعليم، أو إقامة نظام وطني دفاعي بأسلحة معينة، أما هل يستمر البرنامج وهل هو ضروري فهذا أمر مفروغ منه وإنه من السهل التقدم بمقترحات حول هذه البرامج وصعب جداً الإعلان عن مقاومتها أو رفضها، كما أن التغيير الجذري والسريع في مثل هذه المجالات نادراً ما يحصل وهو عموماً غير محبذ.

وهناك بعض السياسات التي تصنف ضمن هذا النوع ولكن مع ذلك لم تحظ بقبول واسع ومثال ذلك الحرب ضد الفقر. فالمنتفعون من البرنامج لهم وجود

عريض ولكنهم جميعاً فقراء وهؤلاء في النظام الأمريكي لا يحظون بنفوذ أو بقوة سياسية ويفتقرون إلى الدعم من النواب للحصول على الأكثرية عند مناقشة السياسات الخاصة بينهم. فقد تعرض هذا البرنامج للتغيير المستمر منذ عام 1964م، لكنه مع ذلك حافظ على استمراريته، وقد ألغيت الإدارة المشرفة عليه (OEO) بعد أن أصبح لها نفوذ واسع وكبير في المجتمع كان يمكنها من الرد على الانتقادات وامتصاص المقاومة لأنشطتها.

وأحياناً قد تصبح تكاليف البرنامج متجاوزة للمنافع. وهذا ما ظهر واضحاً في برنامج المساعدات العامة التي تقدم دعماً للعديد من الشرائح مثل كبار السن والعميان، والأطفال المتشردين والعوائل المتعددة الأطفال، وقد أثارت الشريحة الأخيرة نقاشاً ومعارضة شديدة، فقد كتب الكثير عن ما يسمى (أزمة الرفاهية) أو (ضياع الرفاهية) وغيرها من المصطلحات. وقد قدمت عدة مقترحات لتغيير وتعديل هذه البرامج وبعضهم دعا إلى إلغائها وقد طبقت بعض هذه المقترحات وبعض منها لم تحصل الموافقة عليه أثناء إدارة نيكسون عام 1970م.

وقد ظلت المساعدات الحكومية لسنوات باستثناء تلك التي كانت تحوّل من الحكومة الاتحادية فقد أصبحت تحوّل بالمشاركة مع الحكومات المحلية والولايات، وقد واجهت الدعوة لإلغاء هذه البرامج مقاومة شديدة لكن التوجه أصبح نحو تعديلها أو تحجيم آثارها.

المنافع العريضة والتكاليف ذات النطاق الضيق:

وبعض السياسات تبدو أنها تحقق منافع لشرائح كبيرة وعديدة من المواطنين لكن عبأها ونفقاتها تقع على عاتق طبقة أو فئة محدودة من المجتمع، والمثال على ذلك السيطرة على التلوث البيئي والسلامة على السيارات والتفتيش على الغذاء واللحوم والضوابط الموجهة للمرافق العامة وسياسات حماية المناجم والمصانع.

فشركات مناجم الفحم تشعر أنها تتحمل عبء العديد من إجراءات السلامة التي

ليست ضرورية . وقد شكوا كثيراً من التعسف وطالبوا البرلمان والسلطات الإدارية أن يلغوا بعض الإجراءات والضوابط المفروضة ، وكذلك فعلت بعض الشركات الصناعية التي تشكو من سياسات حماية البيئة التي تقيد نشاطها وتكلفها مبالغ باهظة . ما من شك في أن الشركات قادرة على نقل هذا العبء وهذه التكاليف على المستهلكين من خلال رفع أسعارها ، وبعض أصحاب الشركات الصغيرة أيضاً شكوا من إجراءات لائحة الصحة والسلامة المهنية على الرغم من أن بعضهم لم يشهدوا أياً من المفتشين في مؤسساتهم عبر سنوات عملهم .

فتطبيق السياسات التي تقع ضمن هذه المجموعة يتحقق من خلال التحام المصالح لمواجهة أزمة من نوع معين ، فبصدور اللائحة التشريعية ينفرط عقد أنصارها باعتبار أن الأمر انتهى لصالحهم ، لكن المعارضين عادة يتجمعون لمعاودة النظر فيها والتأليب ضدها وإعلان شكاواهم منها حتى يحققوا غرضهم بتعديلها أو تخفيف أثرها ، والنتيجة قد تنتهي بعمل إداري أو تغير تشريعي ليعدل اللائحة الأصلية[27] . وبالمقابل قد يصبح من العسير على أنصار اللائحة الأصلية التجمع مرة أخرى لإبقاءها أو لتقويتها لصالحهم ، فعلى سبيل المثال إن بعض السياسات المشرعة عام 1920م ، حاول أنصارها تقويتها من وقت لأخر فما استطاعوا حتى عام 1950م ، وكذلك عجزت شركات إنتاج السيارات عن استثناء المنتجات من بعض الضوابط لفترات زمنية فظلت تسعى حتى عام 1977م .

المنافع الضيقة والتكاليف الواسعة:

هناك سياسات وبرامج يبدو بجلاء أنها تحقق منافع ضيقة لفئة معروفة بينما تتوزع تكاليفها على العامة دون أن يعرف بالتحديد الجهة التي تتحمل تكاليفها . من هذه البرامج برامج المتقاعدين ومنح بناء المستشفيات والمعونات الزراعية ومشاريع الأنهار والموانيء ، فكلفتها تمول من تصاعد الضرائب على الدخل أو تتحول إلى ارتفاع في أسعار السلع التي يدفعها الجميع . ولذلك يحرص المستفيدون من هذه البرامج على تنظيم صفوفهم وبقائهم قريبين من بعضهم البعض للإبقاء عليها ، وأنهم يعملون على

تكوين الجماعات الضاغطة كما يقول ولسن لضمان استمراريتها ومقاومة أية دعوة لإلغائها. وهناك أمثلة عديدة على هذا النمط من البرامج نذكر منها هنا برامج إنارة الريف وبرامج إقامة الموانىء وبرامج المقاتلين القدامى.

أما المعارضون لهذه البرامج فيجدون صعوبة في تحشيد الدعم السياسي لمعارضتها أو إجراء تغيير فيها، فإدارة جونسون ونيكسون سعت لدى الكونكرس لتخفيض الاعتمادات المخصصة لبرامج المساعدات الريفية الذي يقدم مساعدات مالية للحفاظ على تربتهم صالحة للزراعة من خلال التسميد وإقامة المبازل وغسل الأراضي من الأملاح ليسهم الفلاحون والمالوكن أنفسهم بتحمل نفقاتها، لكنهما لم يفلحا لأن الفلاحين والجماعات المستفيدة من هذه البرامج توحد صفوفها وتعمل مع المشرعين على رفض هذا الطلب، أما الكلفة فيدفعها دافع الضريبة. وقد تثير بعض هذه البرامج معارضة قوية من جانب المواطنين أو الإداريين المطالبين بتعديلها، ونذكر مثالاً على ذلك خصومات نضوب النفط التي منحت كامتياز لمنفعة شركات البترول، ففي عام 1969م، خفضت من 27.5٪، إلى 22٪، فأزمة النفط ساعدت على تعرضها للهجوم مما أدى إلى تلقيصها عام 1975م لتعطى لعدد محدود من المنتجين الصغار.

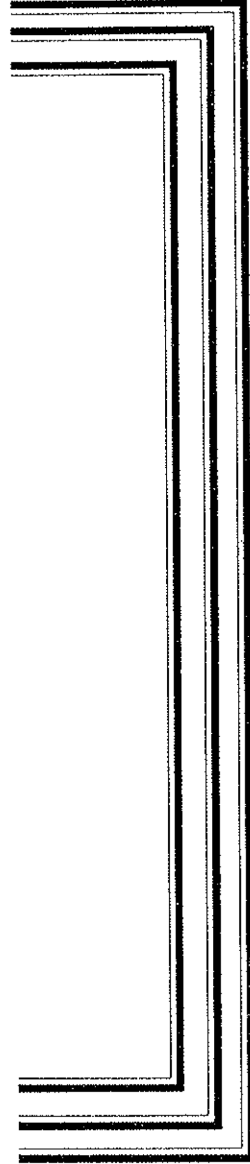
المنافع الضيقة والتكاليف الضيقة:

أما البرامج التي تحقق منافع ضيقة لفئة محدودة ومع ذلك فإن تكاليفها تقع على عاتق شريحة محدودة وضيقة، غالباً ما تظل مثار نقاش وتظل الفئات المستفيدة والمتضررة نشطة ومنظمة حولها، ونذكر هنا الصراع حول لائحة واكز وتافت بين الإدارة ومنظمات العمل، أو المشاكل الدائرة بين البنوك التجارية ومنظمات الادخار والاقتراض بشأن السياسات البنكية، أو بين السكك الحديد والنقالات البرية حول تكاليف النقل للبضائع. فالصراع في هذه القضايا يدور إما حول تفسيرها أو تعديلها أو إبقاءها، كما تبذل جهود لإقرار حق التنظيم والاستئناف. وملء المقاعد العليا في الإدارات هو مثال آخر على ذلك، فمجلس علاقات العمل يواجه الصراع في تشريع

قوانين العمل بين أنصار العمال وأنصار الإدارة، فحين يستحوذ الديمقراطيون على الإدارة يصبح الأعضاء مناصرين لقضايا العمال أما الإدارات الجمهورية فهي منحازة لقضايا أرباب العمل كلما سنحت الفرصة أو طرحت لائحة[28].

هذه الأصناف الأربعة من السياسات المبنية على توزيع الكلف والمنافع مجرد محاولة تقريبية، فالسياسات جميعها قد لا تصنف على هذا الأساس، وعلى القارىء أن يتوسع ويطوّر مثل هذه النماذج والأطر ونحن نشجعه على ذلك. وتصنيفنا هذا طرح ونحن نتحدث عن الاستجابة للبرامج والسياسات وتوضيح أسباب اختلاف ردود الفعل بين المصالح والفئات إزاءها، ولإبراز أثر التغذية العكسية المستمدة من هذه الاستجابات؛ علاوة على ذلك فإن الأصناف المذكورة يمكن أن تساعد في تحليل الكفاح من أجل تبني السياسة. لذا وإلى مدى معين فإن نوع السياسة المقترحة يمكن أن يسهل عملية التطبيق.





الفصل السابع

دراسة السياسة العامة والمصلحة العامة

الفصل السابع
دراسة السياسة العامة والمصلحة العامة

في الفصول السابقة حاولنا عرض إطار عام لتحليل عملية صنع السياسات العامة مع مناقشة تفصيلية لما يجري في صنع السياسات بالولايات المتحدة الأمريكية. وإحدى النتائج التي خلصنا إليها هي أن صنع السياسات العامة المتخذة بشأن أغلب المشاكل وخاصة تلك الكبيرة والمهمة منها، تظل مستمرة. فالسياسة العامة ما أن تقر وتعلن حتى تبدأ عملية تنفيذها وبعدها يتم التقويم ثم تخضع للتعديل وللتغيير لتحل محلها سياسة أخرى تطرح للنقاش والإقرار ثم التطبيق. ومرة أخرى يتبعها التقويم وهكذا تستمر العملية دون توقف، وقد تبقى العملية قائمة لكن النظر إليها يصبح مختلفاً عما كان عليه سابقاً، مثلما حدث لمشكلة نقص الطاقة البترولية التي أصبحت فيما بعد مشكلة زيادة الإنتاج في كميات النفط المستخرج والمعروض في الأسواق. فحين يحدث التغيير في تعريف المشكلة وتحديدها (يصبح التغيير الجوهري للسياسة العامة) أمراً ضرورياً.

أما النتيجة الثانية فهي أن عمليات صنع السياسات العامة وصيغها في ظل النظم الحديثة ذات التعددية الحزبية تكون صعبة ومعقدة. فإضافة إلى تعدد الجهات المشاركة في صنع السياسات فإن عواملاً تفعل فعلها وتؤثر على المحتوى والمخرجات، والذين يطرحون إجابات سهلة وسريعة للسؤال القائل لماذا تقبل هذه السياسة وترفض تلك، هم مذنبون لكونهم يتعجلون الإجابة. ولذلك حرصنا على عدم النظر إلى القضايا وللسياسات نظرة أحادية مستعجلة بل حاولنا أن ننظر إلى عملية صنع السياسات في إطار نظري يوجه البحث والتحليل، وإن كان لا يرمي إلى طرح نظرية عامة في صنع السياسات. والنتيجة الثالثة هي أن تحليل صنع السياسات العامة يمكن أن يوفر الكثير من المعلومات والحقائق حول طبيعة النظام السياسي القائم والعمليات السياسية بشكل عام. وهي تساعد في تحويل أنظارنا من الاهتمامات الضيقة والجزئية والظواهر المستقلة

مثل (سلوك الناخبين والاتجاهات السياسية، والتنشئة السياسية وغيرها) إلى دورها العام والشامل في العمليات الحكومية. وأنا لا أريد أن أجادل بعدم الاهتمام بموضوع مثل: كيف يكوّن المواطن اتجاهه السياسي؟ فمناقشة هذا الموضوع قد تكون ممتعة ومفيدة في تعلم السلوك وفي عمليات التنشئة من بين المواضيع الأخرى. ولكننا في الوقت نفسه ينبغي أن نهتم بالسؤال: ثم ماذا؟ وما الذي ستحدثه من أثر؟ كأن نتساءل: كيف يحصل الأفراد على قيمهم ومعتقداتهم ومتى؟ وأين؟ فالتركيز على صنع السياسات العامة يمكن أن يسهم في إغناء البحوث السياسية ويلفت الأنظار إلى الظواهر والمشاكل التي تستحق التحليل قبل غيرها، وهذه الطريقة الموجهة لدراسة السياسات العامة يمكن أن تسهم في إغناء المعرفة العلمية والقيم التي تفيد المعنيين في الميادين النظرية والتطبيقية.

والنتيجة الرابعة هي أن هناك الكثير مما بقي غير معروف أو مفسر عن صنع القرارات السياسية والسياسات العامة على الرغم من أن معرفتنا عن هذا الموضوع هي وليدة العقدين الأخيرين من الزمن. وحقل السياسات العامة سيظل مثيراً ومتحدياً الراغبين في تعميق الفهم بالقضايا العامة وخدمة الجمهور، وهناك مجال لكل الاتجاهات التقليدية والكمية والسلوكية وغيرها لأن تسهم أو تعطي لهذا الموضوع الحيوي وجهته وحسب طريقته. ولن يغلق الباب بوجه أية محاولة أكاديمية تسهم في تعميق وإغناء هذا التخصص الهام.

والنتيجة الخامسة هي أننا نمتلك القليل من المعرفة المنظمة والمتعلقة بالآثار المقصودة من السياسات أو تلك التي تنجم عنها وليست مخططة أو محسوبة.

كما أن التحليل للسياسات لا يزال يتأثر باعتبارات الفن والعلم، وعلماء الاجتماع المهتمين بالموضوع لا يزالون يتحدثون عن التقويم بوجه عام أكثر من حديثهم عن تقويم السياسات. والذي نريده من العقود القادمة هو ليس تقويم السياسات فحسب وإنما المزيد من البحث في وصف وتحليل مضامين السياسات وجوهرها، فما قيل عن مضمون ومحتوى السياسات وفلسفتها لا يزال محدوداً، وسيكون من المفيد جداً أن

نعرف ما الذي تفعله الحكومة لنا أو من أجلنا وكيف؟ ولماذا؟

سيخصص ما تبقى من هذا الفصل لعرض بعض المشاكل المنهجية الخاصة بتحليل السياسات وبمصطلح المصلحة العامة.

المشاكل المنهجية Methodological Problems

تواجه جيع البحوث والدراسات مشاكل ومعضلات منهجية ودراسة السياسات العامة لا تستثنى منها، خاصة وأن موضوعاتها على درجة كبيرة من الصعوبة والتعقيد(1)، وهذه المشاكل قد تضعف هذه الدراسات أو تعيقها، وقد تحبط القائمين بها لبعض الوقت لكنها لا تحول دون القيام بها. والوعي بها قد يجنبنا بعضاً من الأخطاء ويوفر لنا الوقت والجهد ويبعدنا عن النتائج غير المنطقية.

فالأدلة القاطعة والحقائق والبيانات حول القيم والدوافع المحركة لمتخذي القرارات وحول طبيعة المشاكل العامة وآثار السياسات وحول الأوجه الأخرى لعمليات السياسة، غالباً ما يتعذر الحصول عليها أو قد لا تتوفر أصلاً. ومحاولة التعامل مع التطورات والتوقعات حول ما يحدث ويقع كما لو أنها حقائق ينبغي أن تستبعد وتقاوم مثلها مثل المقولات التي يطرحها السياسيون لتبرير تصرفاتهم والدفاع عن مواقفهم، فهي الأخرى لا تعد حقائق أو أدلة قاطعة أو علمية. وأحياناً تستخدم بعض المؤشرات الكمية والإحصائية المعبرة عن آثار ونتائج السياسات لكونها أكثر توفراً من غيرها، ولكن ينبغي أن يظل البحث عن الحقائق والأدلة الموثقة حول من فعل؟ ماذا؟ وكيف؟ وما الذي ينجم عنها هو هدف الباحث ومقصده، ونحتاج إلى القول بثقة وأدلة بأن هذا المشروع أو ذاك قد استجاب لناخبيه في هذه القضية أو تلك.

وعند شرح السلوك الموجه لعملية السياسات العامة تصبح الأدلة التجريبية مطلوبة وضرورية لاستنتاج العلاقات السببية بين المتغيرات، وكلما ينهمك المرء في تحليل البيانات الأكثر أهمية استطاع أن يفسر ويشرح الظواهر بطريقة أفضل وأدق، وقد يغرق المحلل في بحر من المعلومات ومع ذلك يكتشف أنه يفتقر إلى المزيد منها.

ولتحليل السلوك وتفسيره يكون ضرورياً الاستهداء بالنظريات والاسترشاد بها، وعندها لا بد من صياغة الفرضيات حول العلاقة السببية بين المتغيرات وأن يتم اختيارها في ضوء ما يتوفر من معلومات.

كما أن على المرء أن يقاوم دوماً الادعاء بأن تحليل السياسات يجب أن تحكمه دوماً البيانات الكمية أو كما تسمى (البيانات الصلبة) وباعتماد الطرق الإحصائية ذات السمعة والشهرة (ذائعة الصيت)، فبعض القضايا العامة والسياسات لا تخضع للقياس الكمي ومع ذلك فهذا لا يعني أنها لا يمكن أن تحلل. والسياسات الاقتصادية الضابطة هي مثال على ذلك، فكيف على سبيل المثال يستطيع المرء أن يقيس أثر الجماعات الضاغطة أو قيم المنطقة أو المؤشر الاقتصادي لتحديد النقل بالسكك الحديد، فهذه الأمور تظل لغزاً محيراً.

ومع ذلك لا بد من التأكيد بأن القياس الكمي والنظرية الواضحة والتحليل المعمق لا يعتمد دوماً في تحليل السياسات كما ينبغي، أو كما ترغب. فمقولة برنستاين بأن المجالس الضابطة تمر بأربعة مراحل (الولادة، الشباب، البلوغ ثم الشيخوخة) والتي يسلم بها المتأثرون بهذه المجالس أصبحت كأنها حقيقة في أدبيات العلوم السياسية(2)، لكن برنستاين لم يقدم أي دليل أو برهان على صحة نظريته وهي لا تزال تفتقر إلى الاختيار والتجريب العملي. فمقولات نظرية كهذه ينبغي أن نحرص على تجنبها وعدم التشجيع عليها.

وهناك عدد من الدراسات التي أجريت حول صنع السياسات العامة والتي لم تستخدم الإحصاءات لكنها حظيت بالتقدير والاهتمام(3). فنوعية التحليل واستخدام الأدلة القاطعة أكثر أهمية من كون الدراسة استخدمت الإحصاء والأرقام عند الحديث عن قيمة الدراسة وجديتها، فالذين يستخدمون الإحصاء عرفوا بالدفاع أو الامتثال دفاعاً عن نتائجهم أكثر من اهتمامهم بمدى صدق وصحة النتائج ذاتها(4). ولكن بالمقابل ينبغي أن لا نخلق ظاهرة العداء للإحصاءات وللوسائل الكمية كما حصل خلال الخمسينات والستينات كرد فعل للحركة السلوكية التي ظهرت في العلوم السياسية.

إن البيانات المستمدة من المقابلات واستمارات المسح التي توزع على الموظفين الحكوميين وغيرهم ممن يهتمون بالسياسات العامة غالباً ما تكون غير مجدية إضافة إلى أنها قد لا تتاح للباحثين دوماً، ولا بد للباحثين من اتخاذ الحيطة في استخدام هذه التقنيات وتوظيف نتائجها.

فالسؤال يجب أن يصاغ في الحصول على المعلومات الدقيقة المطلوبة، والأسئلة التي تستلزم حجماً كبيراً من المعلومات أو تبنى أجوبتها على الشك وعدم الدقة يجب استبعادها. فالإجابات التي تعطى يجب عدم قبولها ببساطة وكما تطرح، فالموظفون ليسوا دوماً متعاونين أو دقيقين في إجاباتهم، وقد يجيبون بما يحقق مصالحهم أكثر من كونهم يحرصون على الدقة.

فمثل هذه المخاوف والاحتمالات ينبغي أن يحسب حسابها من قبل الدارسين والباحثين والمحللين.

وعند إجراء المسح والبحث ينبغي أن تستبعد النظرات الضيقة والأطر التي تحول دون تعميق وتوسيع التعامل مع الظاهرة. فحين ينطلق الدارس من الفرضية القائلة بأن السياسة الخارجية الأمريكية في جنوب شرق آسيا قد انطلقت من فلسفتها الاستعمارية ينبغي عليه ألا يستغرب النتائج التي تنتهي إلى تأكيد هذه الفرضية، ودراسة أخرى تتسم بالانفتاح واتساع النظرة قد يجد أن العنصرية ومعاداة الشيوعية، وخطأ تقديرات الموظفين وأنانية الرئيس وربما عوامل أخرى غيرها كانت داخلة في الحساب. فمن الطبيعي أن كل دراسة تنطلق من فرضيات ومعطيات مسبقة حول الظاهرة المبحوثة والذين أسهموا فيها وما شابه من أمور تتعلق بها، وهذه ضرورية لتجنب الخوض العشوائي بعيداً عن الأطر والمقدمات. لكن هذه المنطلقات ينبغي أن لا تكون ضيقة أو جامدة بحيث تؤثر على حيادية النتائج.

وطريقة دراسة الحالات في تحليل وضع السياسات العامة قد تعرضت هي الأخرى للنقد فهي بحكم محدوديتها كحالة منفردة يتعذر الانطلاق منها للتعميم.

والمفضل هو التصدي للحالات العامة كأن تدرس مثلاً: حالات الرفاهية، أو حالات تدخل المحكمة العليا في قرارات حرية الكلام. لكن لدراسة الحالات استعمالات مفيدة أحياناً، فقد تستخدم لاختبار النظريات القائمة، أو لتوفر معلومات حول إحدى الظواهر، أو السياسات، أو للتعرف على الحالات الشاذة والمتعارضة مع الوضع العام في ميدان معين، وكذلك لتكوين انطباعات حسية حول ما يقع في التطبيق المرافق لتنفيذ السياسات العامة. ولذلك تظل الحاجة قائمة لأسلوب دراسة الحالات وللأسلوب الأكثر انفتاحاً على الواقع الشمولي دون تضييق أو تصغير في تحليل السياسات العامة.

وأخيراً فإن الفصل السابق قد أكد عدم صحة الافتراض القائل بأن كل السياسات العامة تضع وتعد داخل الأطر الرسمية الحكومية ومؤسساتها. والكثير طبعاً من هذه السياسات قد يتم فعلاً داخلها لكن البعض الآخر منها والكثير من النشاطات المرافقة للبعض الآخر يتم خارج هذه الأطر الرسمية، وهذا ما ينبغي لمحلل السياسات العامة أن يراعيه ويتعامل معه. وقد لاحظنا كيف أن العديد من المواقف تتغير أو أن التصويت على اللوائح يعاد النظر فيه، وحتى حين تقر اللوائح فإنها تولد ميتة بفعل الضغط الخارجي المسلط على المشرعين أو المنفذين، ولا بد للباحثين من المتابعة وفحص هذه الضغوط ليدركوا الواقع بمرونة لشرح الظاهرة كما هي في الواقع وأن لا يقيدوا أنفسهم بالقيود المحددة لتعاملهم مع الأحداث بحجة أن إطارها رسمي أو لا رسمي مؤسسي أو سلوكي أو تقليدي.

المصلحة العامة The Public Interest

إن مهمة الحكومة كما يدعى دائماً هي خدمة وحماية المصلحة العامة. وكثيراً ما تتصدر هذه الكلمة القوانين والقرارات التي يعمل موظفو الدولة لتنفيذها، وسنحاول هنا التعرض لهذا المصطلح الغامض ولو بشيء من الإيجاز.

إن أغلب القراء لو سئلوا عما إذا كانوا يفضلون أن تصدر السياسات العامة لخدمة المصلحة العامة أم للمصلحة الخاصة فأنهم سيفضلون الأولى لأن الثانية تعبر عن الأنانية

والنظرة الضيقة والطمع وما شابه من الأوصاف، لكن المرء سيواجه صعوبة كبيرة حين يطلب منه أن يعرف المصلحة العامة. فهل هي مصلحة الغالبية؟

إذا كان الجواب بنعم، فكيف نصل إلى ما تريده الغالبية فعلاً؟ هل المقصود هنا المستهلكون باعتبارهم يمثلون الغالبية والأكثرية؟ هل المقصود بها ما يطالب به الجمهور إذا كانوا يفكرون برشد وعقلانية؟ ولنسألك أنت أيها القارىء كيف تعرف المصلحة العامة؟

ستقول وهذا ما تردده الغالبية العظمى من العلماء والباحثين السياسيين أن هذا المصطلح يتعذر تعريفه بكلمات يجمع عليها كل المعنيين به، أو بطريقة موضوعية تدلل حقاً على مضمونه ومحتواه، وقد يقول آخرون أنها حصيلة ما يصل إليه الصراع السياسي بين الأفراد والجماعات وما يتم حسمه. ولكن هل يمكن الوصول إلى نتيجة عامة للصالح العام لو أن جميع الأفراد والجماعات تتاح لهم فرصة المشاركة والتأثير بنفس الحجم والقوة؟

بل أن هناك من يرى أن هذا المصطلح هو أشبه بالخرافة التي تتخذ السياسات والقرارات باسمها دون أن تكون في الحقيقة لها صلة بمصالح العامة. وعلى الرغم من كل ذلك فإن بإمكان القارىء أن يتخذ من هذا المصطلح مؤشراً مفيداً لتقويم السياسات العامة، وحين نقوم السياسات العامة لا بد أن نكون قادرين على القول بأن السياسات هذه قد حققت أغراضاً وأهدافاً تستحق كل ما بذل من أجلها من جهد أو أنفق من تكاليف لأنها ذات معنى وقيمة. وهذا يحتاج إلى معيار عادل أو نوعية ذكية من الاجتهادات.

والسؤال الذي يطرح هنا الآن: كيف نقرر طبيعة المصلحة العامة؟ فالأستاذ أيمت ريدفورد (E. Redford) يطرح لهذا الغرض ثلاثة مداخل(5):

الأول: أن ننظر إلى مجال السياسة العامة لنشخص الموضوعات التي يتسند إليها الصراع بين الجماعات المصلحية، كالزراعة أو العمل والطاقة والنقل.

فأحياناً المصلحة المباشرة لجماعة أو لجماعتين قد تتضح وتبدو فيما بعد أنها معبرة عن المصلحة العامة. وليس من الصحيح أن تفترض دوماً أن هناك تعارضاً بين المصلحة العامة والخاصة، فإذا كانت مصلحة نقابة الأطباء تقتضي أن يسمح للأطباء الجدد ممارسة المهنة فور تخرجهم في عياداتهم فإن ذلك لا يتعارض مع المصلحة العامة للمواطنين لا سيما المرضى منهم، بل ولصالح مهنة الطب في المجتمع كله. ولكن في بعض الأحيان قد تظهر جماعة معارضة ترى أن موقفها هو أيضاً يخدم الصالح العام على الرغم من معارضتها للرأي الأول. فالمصلحة العامة مع أنها لا تطرح من قبل الجماعات المصلحية ذات المصالح الخاصة إلا أنها تحضر في ذهن متخذي القرارات عند تعاملهم مع هذه الجماعات المصلحية.

ففي قضية الصراع بين الإدارة والعمال حول شروط وعقود العمل والتوظيف تمثلت المصلحة العامة بالحفاظ على الاستقرار والسلام الصناعي ومنع توقف العمل والإنتاج أو الخدمات وغيرها من الأمور. ونتيجة لذلك توضع إجراءات منظمة لحسم الصراع والخلافات بين الأطراف المتصارعة كما يحدث في قضية محطات السكك الحديد والأحياء السكانية التي تمر بها.

المدخل الثاني: يتمثل بالبحث عن المصلحة المشتركة الواسعة القبول والتأييد والتي يمكن بسبب التأييد العام لها أن تسمى مصلحة عامة، من هذه مثلاً التعليم والسلام أو منع التضخم أو الحفاظ على السلامة ونقاوة البيئة أو الطرق السريعة الآمنة، ففي المدينة الكبيرة مثلاً يعتبر انسياب المواصلات وقلة الحوادث من المطالب العامة للجمهور. لكن تحقيق هذه المصلحة قد يتم بطريقة مختلفة عما هو مطروح من قبل بعض الجماعات ومنها ما لا يطرح من قبل أحد فيظل مجهولاً. فمصطلح المصلحة العامة للسير في المدينة لا يفيدنا كثيراً في تقرير ما إذا كان السير في هذا الشارع يكون باتجاه واحد أو اتجاهين، ولكن هل من الضروري ليكون المصطلح أو المفهوم مفيداً أن يمكننا من الإجابة عن جميع الأسئلة المتفرعة عنه.

وليس هناك ما يثير الغموض عند التحدث عن المصلحة العامة على أنها هي المصلحة المشتركة بين فئات أو أفراد متعددين. فحين نتكلم عن المصلحة المشتركة بين فلاحي القمح في زيادة أسعاره أو عن غيرها من القضايا التي يشترك فيها عدد كبير من ذوي النشاط فإننا نظل بعيدين عن تحديد سعة النطاق لهذه الفئة أو تلك لتقرير كم هي واسعة لتستوعب ما يطابق الصالح العام، فقليلة هي المصالح التي تحظى بقبول كل الأفراد بلا استثناء. فديمومة شعب الولاية وضمان استقراره قد يتعارض مع ديمومة الدولة وشعبها. فالقياس والنسب الكمية والإحصائية قد تكون لازمة هنا لتقرير درجة الشيوع والقبول وسعة التأييد كما يحدث في بعض القضايا السياسية، وهذا سيستلزم التأمل والعناية في دراسة مثل هذه الظواهر.

المدخل الثالث: النظر للمصلحة العامة يتضمن مراعاة الحاجة إلى التنظيم وللإجراءات لتحقيق الموازنة بين المصالح وحل المشاكل للتأثير على المساومة في صنع السياسة ووضعها موضع التنفيذ بما يخدم المصالح المشتركة لكل المعنيين.

فالمصلحة العامة باختصار توجد حيث الحكومة العادلة والفاعلة والملتزمة بسيادة القانون فالتركيز هنا على العملية وليس على محتوى السياسة. وكما قال والترلبمان (W.Lippman) بهذا الصدد(6):

«إن الجمهور مهتم بروح القانون وليس بالقوانين ذاتها وبأسلوب القانون وليس بمحتواه ومهتم بقدسية العقد وليس بعقد معين بذاته، ويتفهم ما يعتمد على العادات وليس هذه العادة أو تلك، واهتماماته هذه تنطلق من ضرورة التزام الناس في حسم قضاياهم ومصالحهم بقواعد عملية تمكنهم من توقع أنماط السلوك العادلة التي يتكيفون لها».

ومع أن الناس قد يهتمون ببعض نصوص القوانين دون غيرها فإن مقولة لبمان تركز وتلفت النظر للعملية المتحققة والمطبقة. فالكيفية التي بها تنجز الأفعال تؤثر على تقبل الناس واستسلامهم لما يراد أو يصدر لهم من سياسات.

فالمصلحة العامة تختلف في طبيعتها من حالة إلى أخرى ولا بد من طرائق مختلفة لبحثها ودراستها. فهي مع أنها لا يمكن أن تترجم إلى قواعد أو قياسات تساعد متخذ القرار على الاسترشاد بها فإنها أيضاً ليست خرافة كما يدعي البعض، فهي تخرجنا من الدائرة الصغيرة إلى الدائرة الأوسع، ومن الآثار والنتائج المباشرة إلى النتائج اللاحقة التي يتأخر تحققها. وهي تنبهنا للمصالح التي لم يجتمع الأفراد والجماعات لمناصرتها أو التي تهملها الجماعات المصلحية ذات النظرة الضيقة حين تضع السياسات العامة أو يتم تنفيذها[7]. ونحن كمحللين للسياسات العامة أو كمواطنين عاديين لا يمكن أن نهمل المصطلح أو نتجاهله وخاصة حين نقوّم مضمون ومحتوى أو آثار السياسة العامة.

انتهى بعونه تعالى

المراجع

Chapter 1

1. Robert Eyestone, **The Threads of Puplic Policy: A Study in Policy Ledearship** (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971), P/8.

2- Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy** (Englewood Cliffs, N. Prentice- Hall, 2nd ed., 1975), P. 1.

3- Richard Rose (ed.), **Policy Making in Great Britian** (London: Macm lan, 1969), p.x.

4- Carl J. Friedrich, **Man and His Government** (New York: MacGrow- Hi, 1963), p. 79.

5- David Easton, **A Systems Analysis of Politcal Life** (New York: Wile, 1965, p. 212.

6- Alan K. McAdam, **Power and Politics in Lobor Legislation** (New York Columbia University Press, 1964).

7- Robert H Sawlibury, "The Analysis of Public Policy: A Search Theories and Roles," in Austin Ranney (ed.), **Political Science and Public Policy** (Chicago: Markham, 1968), p. 159.

8- Dye, op. cit., pp. 5-7.

9- The following discussion is based on Austin Ranney, "The study policy Content: A Framework for Choice," in Ranney (ed.), **Political Science and Public Policy** (Chicago: 1968), pp. 13-18.

10- Don K.Price, **The Scientific Estate** (Cambidge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 122-35.

11- Dye, op. cit., p. 6 Italics in original have been deleted.

13- The Leading propenent of incrementalism undoubtedly is Challes Lindblow. See his "The Science of Muddling Thrugh," **Public Administration Review**, XIX (1959), pp. 79-88; The Intelligence of Democracy (New York: Macmillan, 1964); The policy-Making Process (Engwood Cliffs, N.J.: Prentice-Hale, 1968); and, with David Braybrood, The Strategy of Decision (New York: Free Press, 1963).

14- This summary draws primarily on Lindblom's "The Science of Midling Through," op. cit., and The Intelligence of Democracy, op.cit., pp. 144-48.

15- Amitia Etzioni, "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision Making, "Public Administration Review, XXVII (December, 1967), pp. 385-92).

16- Ibid., p. 389.

17- Glendon Schubert, **Judical poicy-Making** (Chicago: Foresman, 1969).

18- David Easton, "An Approach to the Analysis of Politics System World Politics, IX (April, 1957), pp. 383-400. Cf. Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N. J.: Prenrtice-Hall, 1965), and A Systems Analysis of Political Life (New York:Wile, 1965). Those wishing to explore systems theory in depth should consume these woks.

19- Earl Latham, **The Group Basis og Politics** (New york: Octagon Book, 1965), p.36.

20- David Truman, **The Governmental Process** (New York: knopf, 1951), p.37.

21- Latham, op.cit., pp. 35-36, 38-39.

22- Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, **The Irony of Democracy** (Bemont, Calif.: Wadsworth, 1970), p.6. This book examines American politics from the perspective of elite theory.

23- Dye, op. cit., pp. 39,66.

24- Robert A.Dahl, "Critique of the Ruling Elite Model," American Political Science Review, LII (June, 1958), p. 464.

25- Horold D. Lasswell, **The Decision Process** (College Park, Md.: Burem of Governmental Research, University of Maryland, 1956).

26- Here it is useful to distinguish and Institiuational Process, such and legislative process, from the policy process. Cf. Charles O. Jones, **Introduction to the Study of Public Policy** (Belmont, Calif.:Wadsworld, 1970), pp. 4-5.

27- This Framework obviously drwos on Lasswell's scheme, discussed earlier in the chapter. It also benefits from Jones, op. cit.

28- See, Generally, Richard Rose, "Concepts for Camparison," **Policy Study Journal**, I (Spring, 1973), pp. 122-27.

Chapter 2

1- clyde Kluckhohn, **Mirror for man** (Grenwich, Conn.: Fawcett, 1963), p.24.

2- for and extended discussion of political culture, see Gabriel A. Almond and Sidney Verba, **The civic Culture** (Boston: Little, Brown, 1965), and Donald J. Levine, The Political culture of the united States (Boston: Little, Brown, 1972).

3- Daniel J. Elazar, **American Federalism: A View from the States** (New York : Crowell, 1966), chap. 4.

4- Robin M. williams, Jr., **American Society,** 2d ed. (New York: knopf, 1960), chap. 11.

5- Levine. op. cit., pp. 210-11.

6- karl w. Deutsch, **Politics and Government** (Boston: Houghton Mifflin, 1970), p. 207.

7- Almond and Verba, op.cit., pp. 11-26.

8- Deutsch, op.cit., 207.

9- Cf. E.E.. Schatts, **the Semi-Sovereign People** (New York: Holt, Rinehart & winston, 1960), Chap.1.

10- Thomas R. Dye, **Politics, Economics. and the Public; Policy outtcomes in the Fifty States** (Chicago: Rand-McNally, 1966). Dye uses the term "Policy outcome" to designate what were describedas policy outputs in chap. 1, supra.

11- Ibid., p. 239.

12- Richard Dawson and James Robinson, "The Relation Between Public and some Strucrural and Environmental Veriables in the American States, "**Journal of Politics**. XXV (May, 1963), pp. 265-89.

13- Ibid., p. 289.

14- Robert H. Salisubury.

15- Ira Sharkansky and Richard I. Hofferbert, "Dimensions of State Policy," in Herbert, Jacob and Kenneth N. Vines (eds.), **Politics in the American States** 2d ed., (Boston: Little, Brown, 1972), esp. pp. 318-23.

16- Ibid, p. 320.

17- Ibid, p. 321. Cf. Robert L.Lineberry and Edmund p. Fowler, "Reformism and Public Policies in American Cities,"**American Political Science Review**. LXI (September, 1967), pp. 701-16.

18- Yehezkel Dror, **Public Policy making Reexamined** (Scranton, Pa.: Chandler, 1968), p.118.

19- Norman C. Thomas, **Rule 9: Politics. Administration. and Civil Rights** (New York: Rand House, 1966), p.6.

20- Emmetts S. Redford, **American Government and the Economy** (New York: Macmillan, 1965), pp. 53-54.

21- Harmon Zeigler and Hendrick van Dalen, "Interest Groups in the States," in Herbert Jacob and Kenneth N.Vines (eds), **Politics in the American States** 2d ed. (Boston: Little, Brown, 1971), pp. 126-27.

22- Gabriel A. Almond and G.Bingham Powell, Jr., **Comparative Politics: A Developmental Approach** (Boston: Little, Brown, 1966), p. 103.

23- T his discussion draws on Charles E. lindblom, **The Policy-Making Process** (Englewood Cliffs, N.J: Printice-Hall, 1968), p.44.

24- Ibid., p. 45.

25- For further discussion, see James R. Sundquist, **Dynamics of the Party System**: Alignment and Realignment of Party Systems in the United States (Washington: Brookings Institution, 1972); and David W.Brady, "Critical Elections, Congressional Parties and Clusters of Policy Changes, "British Journal of Political Science, VIII January, 1978), pp. 79-99.

26- Emmetts S. Redford, **Democracy in the Administrative State** (New York: Oxford University Press, London, 1969.

27- Redford, Democracy in the Administrative State, p.53.

28- Stanley S.Surrey, "The congress and the Tax Lobbyist-How Special Tax Provisons Get Enacted, Harvard law review LXX, 1957 pp.,145.

29- Ernest S. Griffith, the Impasse of Democracy (New York: Harrison-Hilton Books. 1938) p.182.

30- The subsystem concept is well-discussed in J. Leiper Freeman, The Political Process. rev.ed. (New York: Random House 1965.

31- Douglas Cater. Power in washington (New York: Random House,

32- Theodore J. Lowi, in the End of Liberalism (New york: Norton,

33- Schattschneider op.cit., chap. 4.

Chapter 3

1- David G. Smith "Pragmatism and the Group Theory of Politics," **American Political Science Review**, LVIII (September, 1964), pp. 607-10. In this discussion of public problems, I have been much benefited by charles o. Jones, An Introduction to the Study of Publicy (Belmont, clif: Wadsworth, 1970), chaps. 2nd 3.

2- See John Dewey, **the Public and Its Problems** (Denver: Swallow, 1927), pp. 12, 15-16.

3- TheodoreJ. Lowi, "American Business Public Policy: Case Studies and Political Theory," **World Politics**, XVI (July, 1964), pp. 677-715.

4- Cf. Layme Hoppe, "Agenda-Setting Strategies: The Case of Pollution Problems," Unpublished paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, 1970.

5- Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Setting (Boston; Allyn and Bacon, 1972), p. 85.

6- Ibid, p. 85.

7- David B. Truman, **The Governmental Process** (New York: knopf, 1951), p.30.

8- Jones, op. cit., p.29.

9- See Jack L. Walker, "Setting the Agenda in the United States Senate: ATheory of Problem Selection," The British Journal of Political Science, Vol. 7, October 1977, pp. 423-446.

10- Cf. Cobb and Elder, op. cit., pp. 84-85.

11- Mark V.Nadel, The Politics of Consumer Protection (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971), p. 28 and passim.

12- See Michael Lipsky, "Protest as a Political Resourse,"American Political Science Review LXII (December, 1968), pp.1144-58.

13- Lewis Coser, **Continuities in the Study of Social Conflicts** (New York: Free Press, 1967), p. 101.

14- This is discussed, in fascinating style, in W.A. Swanberg, **Citizen Hearst** (New York: Scribner's 1916), pp. 79-169.

15- Norton E. Long, **the Policty**, ed. by Charles Press (Chicago: RandMcNally, 1962), pp. 152-54.

16- Those wishing to pursue this topic further should consult the highly informative study by cobb and Eler, op.cit.

17- Peter Bachrach and Morton S. Baratz, **Power and Poverty** (New York: Oxford University Press, 1970), p.44.

18- E. E. Schattchneider, **the Semi-Sovereign People** (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960), p. 71.

19- This discussion is based on J. Clarence Davies III, **The Politics of Pollution** (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1970), pp. 21-24. the quotation is from p. 21.

20- Thomas R. Wolanin "The Impact of Presidential Advisory Commissions, 1945-1968." Unpublished paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association September, 1972, p. 22.

21- Various health-care proposals are analyzed in Ann R. Somers, Health Care in Transition: Directions for the Future (chicago: Hospital Research and Educational Trust, 1971).

22- Jones, op. cit., p. 53.

23- Anumber of Accounts of the formulation and adoption of the Economic opportunity act are available. This treatment draws mostly on roger Davidson's account in John F. Bibby and Roger H. Davidson, on Capitol Hill, 2d ed. (Hinsdale, I11.: Dryden Press, 1972), pp. 225-94, and Sar A. Levitan, **The Great Socity's poor Law** (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1969).

24- David W. Brady, "Congressional Leadership House, "**Midwest Journal of Political Science** XVI (Augest, 1972), pp. 439-41.

25- Jolius Turner, **Party and constituency: pressures on congress**, rev. ed by Edward V. Schneier, Jr (Baltimore: Johns hopkins press, 1970 p. 17.

26- Athorough discussion of concepts of represenrarion can be found in John C. Wahlke et al., **The Legislative System** (New York: Wiley, 1962).

27- E.g., Peter Woll, **American Bureaucracy** (New York: Norton, 2nd ed., 1977.

28- V.O. Key, Jr., Public Opinion and American Democracy (New York; knopf, 1961). p. 14.

29- Ibid., pp. 81-90.

30- Cf. John E. Mueller, "Trends in Popular Support for the Wars in Korea and Vietnam. " **American political Science Review**. LXV (June, 1971), pp. 358-75.

31- Nick kotz, **Let Them Eat Promises: The Politics of Hunger in America** (Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1969).

32- Donald R. Matthews and James A. Stimson, "The Decision-Making Approach to the Study of Legislative Behavior." Unpublished paper pre-sented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, 1969, p. 19.

33- Robert H. Salisbury, Governing America: Public Choice and **Political Action** (New York; Appleton-Century- Crofts, 1973), p. 237. Chap 13 contains a very useful treatment of decision-making.

34- Richard F. Fenno, Jr., congressmen in Committees (Boston: Little, Brown, 1973), pp. 48, 64.

35- Richard E. Neustadt, "White House and Whitehall," The Public Interesl, II (Winter, 1966), pp. 55-69.

36- As quoted in Roger Hilsman, **The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs** (New York: Harper & Row, 1971), p. 1.

37- Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, **Politics Economics, and wel-fare** (New York: Harper & Row. 1953), p.328. Chaps. 12 and 13 present a thorough and insightful discussion of bargaining in American politics.

38- See the good discussion of this episode in Lawrence C. pierce, **the politics** of Fiscal policy Formation (Pacifle Palisades, Calif; Good year, 1971), chap. 7.

39- Lewis A. Froman, Jr., People and Politics (Englewood cliffs, N.J.; Prentice-Hall, 1962), p. 367.

40- Dan Nimmo and Thomas D. Ungs, American Political Patterns, 2d ed (Boston: Little. Brown, 1969), p. 367.

41- A thorough treatment of congressional procedures can be found in Lewis A. Froman, Jr., **The Congressional Process** (Boston: Little, Brown, 1967).

42- In this discussion I will depend substantially on s wise and insightful little book by theodore C. Sorensen, **Decision, Making in the White House** (New York: Columbia University Press, 1963). Sorensen served as Special Counsel to president Kennedy.

43- Cf Geoge Reedy, **The Twilight of the Presidency** (New York: World, 1970).

44- Sorensen, op. cit., p. 29.

45- paul A. Samuelson "Economic policy for 1962, "**Review of Economics and Statistics**, XLI (February, 1962). p. 3.

46- As quoted in Richard E. Neustadt, Presidential Power (New York: Wiley, 1960), pp. 9-10.

47- Cf., Charles L. Schultze, **the Politics and Economics of Public Spending** (Washington, D. C.: Brooking Institution, 1968), pp. 77-79.

48- A leading work is Aaron Wildavsky, **the Politics of the Budgetary Process** (Boston; Little, Brown, 2nd ed., 1974).

49- John J. Bailey and Robert J. o' Connor, "Operationalizing Incrementalism : Measuring the Muddles, "**Public Administration Review**, XXXV (january-February, 1975), pp. 60-66 Also John R. Gist, Increment and Base in the Congressional Appropriations Process, " American Journal of Political Science, XXI (May, 1977). pp. 341-352.

50- Peter B. Natchez and Irvin C. Bupp, "Policy and Priority in the Budg-etary Processs. **American Polictical Science Review**, LXVII (September, 1973), pp. 951-63.

51- Ibid,. p. 963.

52- Eugene Eidenberg, "The Presidency: Americanizing the wer in Viet-nem," in Allen P. Sindler (ed.), **American Political Institutions and Public** (Boston: Little, Brown, 1969), pp. 68-126. the quotation is on pp. 119-20.

53- U.S News and world Report. July 16. 1973 pp. 70-71.

Chapter 4

1- Frank J. Goodnow, Politics and Administration (New York: Russell and Russell, 1900).

2- Nick Kotz, **let Them Eat promises: ThePolicics of Hunger in America** (EnglewoodCliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1969).

3- This Story is well told in Joseph P. Harris, The Advice and Consent of the Senate (Berkeley: University of California Press, 1953), chap II.

4- David T. Stanley and Marjorie Girth, **Bankruptcy: Problems Process Reform** (Washington, D.C: Brookings Institution, 1971), p. 172.

5- See Samuel P. Huntington, " The Maarasmus of the ICC, "**Yale Law Journal LXI** (1952), pp. 470-509.

6- Henry J. Steck, "Power and the Policy Process: Advisory Comittee in the Federal Goverment." Unpublished Paper Presented at the annual meeting of the American Political Science Asssociation, September, 1972, p.4.

7- James W. Davis, Jr., and Kenneth M. Dolbeare, **Little Gorups of Neigh-bors: The Selective System** (Chicago: Markham, 1968).

8- Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson: **The Exercise of Power** (New York New American Library, 1966), p.430.

9- V.O. Key, Jr., "Legislative Control, "in Fritz Morstein Marx, Jr., **Elements of Public Administration**, 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J.: pren-tice- Hall, 1959), p.321.

10- See, for example, Louis J.Kohlmeier, Jr., **The Regulators** (New York: Harper & Row, 1969).

11- Quoted in V.O. Key, Jr., Polit ics, **Politics, Parties, and Pressure Groups**, 4th ed. (New York: Growell, 1958), p. 743.

12- This discussion is based on my Politics and the Economy (Boston: Lit -tle, Brown, 1966), pp. 86-90.

13- Phillips Petroleum Company v. State of Wisconsin, 347 U.S. 672 (1954).

14- C.f. Matthew Holden, Jr., "Imperialism in Bureaucaracy," **American Political Science Review,** LX (December, 1966), pp. 943-51.

15- Holden, ibid., p. 944.

16- This discussion, and that ir. t he first part of the next section, draws on Francis E. Rouke. Bureaucracy. Politics and public (Boston: Little, Brown, 1969), chaps. 4 and 5.

17- Ibid., p. 75.

18- New York Times, May 30,1972, p. 53; Houston Chronicle, December 17. 1972, p. 5. Sect. 1.

19- On the separat ion of the ability to decide in organization, see Victor Thompson, Modern Organizations (New York: knopf, 1961).

20- Rourke, op. cit., p. 108.

21- Theodore C. Sorensen, **Kennedy** (New York: Harper & Row, 1965), chap. 25. On secrecy in administration generally, see Harold L. Wilen-3 and 7; and Francis E. Rourke, Secrecy and Publicity (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1961).

22- **Wall Street Journal**, February 5. 1973, p. 1. This article is based on in-formation pried from the Internal Revenue Service under the Freedom of Information Act of 1967, which is intended to help combat administrative secretiveness.

23- Kenneth Culp Davis, **administrative Law Treatise** (St. Paaul, Minn west, 1958), Vol. I, pp. 263-65.

24- A "cease-and- desist order" is a civil directive by an agency to someone to stop engaging in practice held tc be in violation of the law. Agen-cies such as the Federal Trade Commission and the National Labor Relations Board are authorized to issue such orders.

25- Harold Wolman. **Politics of Federal Housing** (New York: Dodd, Mead, 1971),. pp. 26-28.

26-This discussion is based on Jerome T. Murphy, "The Education Bureau-cracies Implement Novel Policy: The Politics of Titlr I of ESEA, 1965-72," in Allen P. Sindler (ed.), **Policy and Politics in America**, 2d ed (Boston: Little, Brown. 1973), pp. 161-98.

27- This discussion draws heavily on my "Public Economic Policy and the problem of Compliance: Notes for Research," Houston Law Review IV (Spring- Summer, 1966), pp. 62-72.

28- For example, Gary F. Jeensen, "Crime Doesn't Pay: Correlates of a shared Misuderstanding," **Social Problems**, XVII (Fall, 1968), pp. 189-201.

29- Herbert A. Simon, Donald Smithburg, and Victor Thompson, **Public Administration** (New York: knopf. 1950), p. 479.

30- Robert Lane, **The Regulation of Businessmen** (New Haven: Yale University Press. 1954). pp. 69-70,

31- McCllom v. Board of Education, 333 U.s. 208 (1948). The impact of this case, and related one, is discussed in Frank J. Sorouf, "Zorach V. Clausen: The Impact of

Supreme Court Decision ," **American Political Science Review**, LIII (September, 1959), pp. 777-91.

32- Marshall B. **Clinard, Sociology of Deviant Behavior** (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1957), pp. 168-71.

33- Robert E. Lan, "Why Business Men Violate the Law," **Journal of Criminal Law**, Criminology, and police Science, XLIV (1953), pp. 151, 154-60.

34- John G. Fuller, **the Gentlemen conspirators: The Story of the Price fixers in the Electrical Industry** (New York: Grove press, 1962), pp. 88, 109-10.

35- Lane , The Regulation of Businessmen, op . cit., chap. 5.

36- Simon, smithburg, and Thompson, op. cit., p. 457.

37- Roger G. Noll. **Reforming Regulation** (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971), p. 65.

Chapter 5

1- The basic typology is from Theodore J. Lowi, "American Business Public Policy Case Studies, and Political Theory," **World Politics**, XVI (July 1964), pp. 677-715. The self-regulatory category is from Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles," in Austin Ranney, ed., Political Science and Public Policy (Chicago: Markham, 1968), pp. 151-175.

2- Lowi, op. cit., p. 690.

3- Ibid., pp. 690-691.

4- **New York Times**, June 8, 1977, p. 60.

5- **Wall Street journal**, June 14, 1977, p. 40.

6- Lowi, op. cit., p. 691. On redistibutive Policies see Randall Riple and Grace A. Frankin, Congress, **the Bureauracy, and Pulic Policy** (Homewood, 111,: Dorsey, 1976), chap6.

7- On The symbolic aspects of policies see Murray Edelman, The Symbolic Uses of Politics (Urbana: University of Illinoispress, 1964), chap. 2.

8- Ibid., p. 28.

9- Richard o. Davis, **Housing Reform During the Truman Administration** (Columbia: University of Missouri press, 1966), chap. 10.

10- Bruce i. Oppenheimer, Oil and the Congressional process (Lexington, Mass: Heath, 1974), pp. 130-145.

11- Cf. L. L. Wade and R. L. Curry, Jr., **A Logic of Public Policy** (Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Company, 1970), chap. 5.

12- This discussion draws on Theodore J. Lowi, **The End of Liberalism** (New York: Norton, 1969), chap. .3.

13- Ibid., p. 57.

14- Ibid., p. 72. His emphasis.

15- Robert McIver, **The Web of Goverment** (New York: Macmillan, 1947), pp. 314-315.

16- Emmette S. Redford, **The Administration of National Economic Control** (New York: Macmillan, 1952), p. 104.

17- Peter Woll, **American Bureaucracy**, 2nd ed. (New York: Norton, 1977), p. 95.

18- Redford, op. cit., pp. 164-177.

19- See Ralph K. Huitt, "National Regulation of Natural-Gas Industry," in Emmettes. Redford, ed., **Public Administration and Policy Formation** (Austin: University of Texas press, 1958), pp. 53-116, for further discussion and background on gas regulation.

20- Joseph P. Harris. "The Senatorial Rejection of Leland Olds," **American Political Science Review**, XXV (September, 1951), pp. 674-693.

21- Philips Petroleum Company. State of Wisconsin, 347 U.S 672 (1945).

22- **Congressional Record**, CII (1956), p. 2793.

23- Carl Solberg, **Oil Power** (New York: New American Library, 1976), chap. 8.

24- Richard Corrigan, "FPC's Gas price Ruling Leave Consumers Out in the Cold," **National Journal,** VIII (November 13, 1976), pp. 1626-1631.

Chapter 6

1- Carol Weiss, **Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education** (Bosto: Allyn and Bacon, 1972), p. 14.

2- Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy** (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 2nd ed., 1975), pp. 327-330.

3- A useful discussion of externalities in Public Policy can be found in Lary L. wade, The Elements of Public policy (Columbus, Ohio: Merrill, 1972), chap. 3.

4- Gabriel A. Almond and g. Biingham Powell, **Comparitive Politics: A Developmental Approach** (Boston Little, Brown, 1966), p. 199.

5- Carol H. Weiss, "The politics of Impact Measurements", **Polcy Studies Journals,** I (Spring, 1973), pp. 180-81.

6- Robert A. Levine, **The Poor Ye Need Not Have With You** (Cambridge Mass: MIT Press, 1970), pp. 91-92.

7- Solomon Kalirin and Steven G. Lubeck, "Problems in the Evaluation of Crime Control Policy", Paper presented at the 1973 annual meeting of the American Political Science Association.

8- 384 U.S. 346 (1966).

9- President's Commission on Law enforcement and the Administration of the Justice, **The Challenge of Crime in a Free Society**, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967), p. 305.

10- Jeremy A. Lifsey, "Politics, Evaluation and Manpower Programs.", Paper presented at the 1973 annual meeting of the American Political Science Association, p. 305.

11- This discussion draws on Elmer B. Staats., "General Accounting Office Support of Committee Oversight," in Committee Organizastion in the House select Committee on Committees, 93d Cong., 1st Sess. (1973), II, pp. 692-700. Staats is the head of the General Account Office.

12- Ibid., p. 696.

13- Poverty Amid Plenty: The American Paradox, Report of the President's Commission on the Income Maintenance Programs (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969). The quotation is on page 2.

14- An excellent account of this episode is Daniel P. Moyinhan, **The Polics of a Garaunteed Income** (New York: Random House, 1973).

15- Charles O. Jones, **An Introduction to the Study of Public Policy**, (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970), p. 118. Insight into operation of a commission set up in 966 to appraise the legislation the Political activities of public employees can be gained from Charles O. Jones, "Reevaluating the Hatch Act: A report on the commission on Political Activity of Goverment Employees," Public Administration Review, XXIX (May-June, 1969), pp. 249-54.

16- Qoeted in Allen Shich, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Fedral PPb," **Public Administration Review**, XXXIII (March-April, 1975), O. 146.

17- Robert H. Haveman, "Public Exoenditure and Policy Analysis: An Overview," In Robert H. Haveman and Julius margolis (eds.), **Public Expenditure and Policy Analysis** (Chicago: Markham, 1970), pp. 14-15. Several selections in this volume are useful for gaining and understanding of PPBS.

18- Joal Havemann, "Adminstrative Report: OMB Begins Major Program to identify and Attain Presidentail Goals," **National Journal**, V (June 2, 1973, pp. 783-93.

19- Richard Rose, "**Implementation and Evaporation: The Record of MPO "Public Administration Review**, XXXVII (January-February, 1977), p. 70.

20- See the article by Joel Havemann in **National Journal** IX (April 2, 1977), pp. 514-517.

21- This account draws upon Walter Williams, **Social Policy REsearch and Analysis** (New York: American Elsevier, 1971) and Walter Williams and John W. Evans, "The Politics of Evaluation: The Case of Head start," **Annals of the American Academy of Political and Social Sci-ences**. CCCLXXXV (September, 1969). pp. 118-32.

22- Allen V. Kneese and Charles L. Schultz, **Pollution Prices and Public Policy** (Washington: Brookings Institution, 1975), p. 21.

23- E.g. Joseph S. Woley, et al. **Federal Evaluation Policy** (Washington, D.C.: the Urban Institute, 1970), pp. 46-51: Sar A. Levitan, **The Great society's Poor Law** (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1969), pp. 310-11; Jonathan Spivack, "Rating Federal Projects a Tricky Tricky Tash," **Wall Street Journal**, May 29, 1969, p. 12.

24- Relph k. Huitt, "**Political Science and Public Policy** (Chicago: Markham. 1968), p, 266.

25- Walter A. Roseenbaum, The Politics of Environmental Concern (New York: Praeger, 1973), pp. 265-72.

26- This discussion Leans heavily upon James Q. Wilson, Political Organizations (New York: Basic Boods, 1973), chap. 16. The student of Policy formation cannot afford to ignore this book.

27- In some instances, the regulated group may succeed, at least for a time, in "capturing" the administering agency. A calssic case study is Samuel P. Huntington, "The Marasums of the ICC: The Commission, the Rail roads and the Public Interest," **Yale Law** Journal LXII (December, 1952). pp. 171-225 Agency "Capture", however, is more frequently alleged than proven in the literature of political science.

28- Cf Seymour Scher, "Regulatoy Agency Control Through Appointment: The case of the Eisenhower Administration and the NLRB," **Journal of Politics**, XXIII (November, 1961). pp. 667-88.

Chapter 7

1- The Lead volume of this series presents an able introductory statement of methodological concers. See william A. Welsh, **Studying politics** (New York: preager. 1973).

2- Marver H. Bernstien, **Regulatory Business by Inependent Commission** (princeton, N.J.: princeton University press, 1955), pp. 74-95.

3- E.g., Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola pool, and Lewis Anthony Dexter, **American Business and Public Policy** (New York: Atherton press, 1963); Mark V. Nadel, The Politics of Consumer Protection (Indeianapolis, Ind.: Bobbs-Merrill, 1971); and Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missille Crisis (Boston: Little, Brown, 1971).

4- Varions controversies of this sort are manifested in recent issues of the American Political Science Review.

5- Emmette S. Redford, Ideal and Practice in Public Administration (Tuscaloosa: University of Alabama press, 1958), chap. 5.

6- Walter Lippmann, the phantom public (New York: Harcout, Brace 1925), p. 105.

7- Cf. Frank J. Sorauf, "The public Interest Reconsidered," **Journal of politics**, XIX (November, 1957), pp. 616-39.

ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

ALLISON, GRAHAM T., **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis** (Boston: Little, Brown, 1971). Examines decision-making on the Cuban missile from the rational actor, organizational process, and governmental politics perspectives.

ART, ROBERT J., **The TFX Decision: McNamara and the Military** (Bos-ton): Little, Brown, 1968). A case study of the contrary over the decision to select a multipurpose aircraft for the military, contrary to its wishes. Insightful on the decision process in the bureaucracy.

BAILEY, STEPHEn K. **Congress Makes a Law** (New York: Columbia bniversity Press. 1950) A classic case study of the legislative process, showing how ideas, interests, individuals, and institutions contributed to the adoption of the Employment Act of 1946.

BAUER, RAYMOUD A. and KENNETH J. GERGEN (eds.), **The Study of Policy Formation** (New York: Free Press, 1968). a series of original essays dealing with theoretical and methodological concerns in the study of public policy.

BWRNSTEIN, MARUER H., Regulating Business by independent Commission (Princeton, N. J: Princeton University Press, 1955). A dated but stilll useful treatment of independent regulatoy commissions as policy formulators and implementors.

BOEK, EDWIN A. (ed.), **Government Regulation of Business: A Case book** (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965). Case studies of administrative agencies in regulatory policy formation and implementation.

COBB, ROGER W., and CHARLES D. ELDER, **Participation in American Politics: The Dyamics of Agenda-Building** (Boston: Allyn and Bacon, 1972). Highly useful treatment of how problems get on the systemic and policy agendas in American society.

DAHL, ROBERT A., and CHARLES E. LINDBLOM, **Politics, Economics, and welfare** (New York: Harper & Row, 1953). Comparison of Policy making by polyarchy, hierachy, and the market system. A classic work.

DAVIES, J. CLARENCE, **The Politics of Pollution**, 2nd ed. (Indianapolis: Bobbs-Merrill. 1975. On the formation and implementation of pollution control legislation Especially good on the administrative aspects thereof.

DAVIS, DENNETH C., **Discretionary Justice** (Baton Rouge: Louisiana State University press, 1970). On the nature, use, and abuse of discretion in policy-making and implementation by administrative agencies and offcials. Analytical and disturbing.

DONOVAN, JOHN C., **The policy Makere** (New York: Pegasus, 1970). Discusses policy formation at the national level in the United States.

DROR, YEHEZKEL, **Public Policymaking Reexamined** (Scranton, Pa.: Chandler, 1968). A comparative treatment of Policy making procedures with suggestions for reform. Tough reading and general in approach but useful.

DYE, THOMAS R. Policy Analysis (University, Ala.: University of Alabama press, 1976). A series of lectures setting forth Dye's ideas on public policy research.

DYE, THOMAS R., **Politics, Economic and the public: policy outcomes in the American States** (Chicago: Rand-McNally, 1966). A Leading study that compares the effects of political and socio-economic variables on state policies. conclusion: socio-economic Vari-ables are more important.

-, **Understanding Public Policy** (Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1972). Discusses a number of models of policy analysis, illustrates them with case studies, and compares their utility for policy analysis.

EDWARDS, GEORGE C., III and IRA SHARKANSKY, **The policy predicament** (San Francisco: Freeman, 1978). Another introduction to the study of public policy formation. Covers such matters as problems in rational decision making and economic and political constraints on decisions.

ENGLER, ROBERT, The Politics of Oil (New York: Macmillan, 1961). An analysis of the impact of the petrelum industry ot public policies. Good background reading for the current "energy crisis".

-, **The Brotherhood of Oil** (Chicago: University of Chicago press, 1977). A sequel to The Politics of Oil in which Engler remains critical of the industry.

FREEMAN, J. LEIPER, **The Political process**, 2d ed. (New York: Random congressional committee interest group subsystems in policy formation.

FROMAN, LEWIS A., JR., **The Congressional Process** (Boston: Little, Brown, 1967). How congressional procedures can shape policy out-puts is one of the concerns of this volume.

HALPERLN, MORTON H., **Bureaucratic Politics and Foreign Policy** (Wahsington, D.C. Government Printing office 1967). An Insight survey of the politics of agricultural policy formation and administration.

HEIDENHEIMER, ARNOLD, HUGH HECLO, and CAROLYN TEICH ADAMS, **Comparative Public Policy** (New York: St Martin's press, 1975). Comparative treatment of public policies on health care, housing education, taxation, and other topics in the United States and Western Europe. Well done.

JACOB, HERBERT, and Kenneth n. vines (ed.s), **Politics in the American States**, 2d ed. (Boston: Little, Brown: Little, Brown, 1971). Comparative treatment of policy-making and public policies in the American states.

JONES, CHARLES O. **An Introduction to the Study of Public Policy**, 2nd ed. (North

Scituate, Mass.: Duxbury, 1977). Jones presents a se-quential approach to policy formation in clear, straightforward fashion. Case studes ans other materials illustrate this very useful work.

KINGDON, JOHN W., **Congressmen's Voting Decisions** (New York: Harper & Row, 1973). A very valuable emirical study of how members of the House of Representatives make decisions and the factors influencing them.

KOHLMEIER, LOUIS J., The Regulators (New York: Harper & Row, 1969). A journalist's account of the policy actions of federal administrative agencies.

KRASNOW, ERWING., and LAWRENCE D. LANGLEY, The Politics of Broadcast Regulation, 2nd ed. (New York: St. Martins, 1978). An Analysis, with case studies, of the development of broadcast regulation policy by the Federal Communication Commission.

LINEBERRY, ROBERT L., **American Public Policy; what Government Does And what difference It Makes** (New York: Harper & Row, 1977). Equally divided between a discussion of how to analyze policy formation and consideration of four domestic policy problems (e.g., inquality). Readable and chatty.

Lowis, THEODORE J., "American Business, public policy, Case Studies, and Political Theory," **World pollices**, XVI (July, 1964), 667-715. An influential essay that seeks to develop a new framework for policy study. He suggests that the develop a new framework for policy study. He suggests that the kind of policy (distributive, regulatory, or redistributive) involved in a sitution shapes the nature of the policy making process.

-, **The End of Liberalism** (New York: Norton, 1969). Lowi argues that American public policies on longer are responsive to public needs beacuse they conform to an out worn philosphy, that is, interest group liberalism.

MAASS, ARTHUR, **Muddy Waters** (Combrigde, Mass: Harvard University press, 1951). A good but dated account of the4 Corps of Army. Engineer's role in water policy formation.

McConnell, **Grant Private Power and American Democracy** (New York: knopf, 1966). An examination of role the of private groups in policy formation and how pluralism and decentralization have often made them the dominant force. A highly insightful study.

Moynihan, Daniel P., The Politics of a Guranteed Income (New York: Random House, 1973). A rembling account by an "insider" of the development of a proposal by the Nixon Administration for a guaranteed annual income and its rejactio by Congress.

Nedel, Mark V., The Politics of consumer Protection (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971). Good analysis of the formation and adoption of consumer protection legislation. Neustadt, Richard, Presidential Power (New York: Wiley, 1960). A study of Presidential power and leadership in the policy process. A minor classic.

Peabody, Robert L., et al., **To Enact a Law: Congress and Compaign Financing** (New York: Praeger, 1972). Case stdy of congressional adoption and Presidential veto of the Political Broadcast Act of 1970.

Pierce, Lawtrence C., **The Politics of Fiscal Policy Formation** (Pacific Palisades, Calif.: Goodyear, 1971). A political scientist's analyzes the process and politics of fiscal policy formation. Especially strong in its treatment of the development of Policy proposals by fiscal agencies.

Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward, **Regulating the Poor** (New York: Pantheon Books, 1971). A normative evalution of welfare policies that finds them to be more a means for controlling the poor than for meeting their substantive needs.

Pressman, Jeffrey L., and Aaron B. Wildavsky, **Implementation** (Berkeley: University of California Press, 1973). An account of the problems of implementing the Economic Development act public works program in the Oakland area.

Ranney, Austin (ed.), **Political science and Public Policy** (Chicago: markham, 1968). An uneven collection of essays on issues, problems, and thetheoretical concerns in the analysis of policy and policy outcomes.

Redford, Emmette S., **Democracy in the Administrative State** (New York: Oxford University Press, 1969) An insightful examination of the role of administration in the policy process, together with concern for democratic control of dministration.

-, **The Regulatory Process** (Austin: University of Texas Press, 1969). An analysis of the economic regulatory process, with emphasis on administrative agencies and commercial aviation regulation.

Regers, Harrell R., Jr., and Charles S. Bullock III, **Law and social change** (New York: McGrow-Hill, 1972), An evaluation of the impact of the civil rights legisaltion of the 1960's.

Rosenbaum, Walter A., **The Politics of Environmental Concern** New York J praeger, 1973. implementation of national polices Concerned with the formation and affecting environment.

Rourke, Francis E., **Bureaucracy. Politics, and Public Policy** (Boston: Little, Brown, 1969). Focused on the role of administrative agencies in the formation of public policy.

Schattschneider, E.E., **The Semi-Sovereign People** (New York: Holt, Rinehart, andWinstion, 1960). A critique of group theory and adiscussion of the impact of conflict on political decision making.

Schneier, Edward V. (ed.) **Policy making in American Government** (New York: Basic Books, 1969). An anthology organized under the headings of policy formulation. articulation, mobilization, codification, application, and redefinition.

Schultze, Charles L., **The Public Use of Private Interest** (Washington: Brookings Institution, 1977). An essay concerned with how market incentives can be used to improve government intervention in the economy.

Shapiro, Martin, **law and Politics in the Supreme court** (New York: Free press, 1964). discysses the impact of the Supreme Court on such areas of public policy as labor relations, antirust, and taxation.

SHERMAN, HOWARD J., **Stagflation** (New York: Harper & Row, 1976). an insightful discussion of action on inflation and unemployment in the United States by a leading radical economist.

SMITH, T. ALEXANDER, **The Comparative Policy Process** (Santa Barbara, Calif.: Clio Books, 1975). A distinctly comparative treatment of policy formation employing case studies from western democracies and organized around the categories of distribution, sectoral fragmentation, emotive symbolism, and redistribution.

SPANIER, HOHN, and ERIC M. USLANER, **How American Foreign policy is Made**, 2nd ed. (New York: Holt, Rinehart and wiston, 1978). Introductory treatment of foreign policy formation which deals with the interaction of president and Congress, and foregn and domestic policy.

SORENSEN, THEODORE C., **Decision making in the white House** (New York: Columbia University press, 1963). Shork analysis of presidential decision making by the former conusel to President John Kennedy.

STEINER, CILBERT Y., **Social Insecurity: The Politics of Welfare** (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1966). An Analysis of welare policy making that illustrates the relationsni between the policy process and the substance of policy.

STEVENSON, GORDON Mc Kay, JR., **The Politics of Aierport Noise** (Norht Scituatem, Mass.: Duxbury press, 1972). Systematic analysis of the participants in, and process of, the development of noise abatement policies Good on the detaills of policy action.

STOKEY, EOLTH, and RICHARD ZECKHAUSER, **A Primer for Policy Analysis** (New York: Norton, 1978). A useful and comrehensive treatment of quantitative approaches to policy analysis and decision making.

STONE, ALAN, **Economic Regulation and the Public Interest** (Ithaca: University press, 1977). Athorough insightful, and critical examination of the Federal Trade commission and trade regulation policies.

STRAAYER, JOHN A., and ROBERT D. WRINKLE, American Government, **policy, and Non decision** (Columbus, ohio, Merrill, 1972). Short analysis of the policy process and number of areas of public policy.

SUNDOUIT, JAMES L., **Politics and policy: The Eisenhower Kennedy and Johnson Years** (Washington, D.C.: Broodings Institution, 1968). Highly informative case

studies of several major areas of domestic policy are combinedwith a general explanatory analysis.

TUFTE, EDWARD R., **Political Control of the Economy** (princeton, N.J.: princeton University press, 1978). A carefully prepared study which contends that economic policy is substantially shaped by the quest for partisan political advantages (has a comarative perspective).

Truman, David B., **The governmental process** (New York: knopf, 1951). A classic treatment of the role of interest groups in the American political process. Indispensable for an understanding of group theory.

Wade, L. L., and R. L. Curry, Jr., **A Logic Public Policy** (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970). an exmanation of American public policy from the "new political economy," or public choice, per spective.

Wade LARRY., **The Elements of public policy** (Columbus, Ohio: Merril, 1972). An introduction to policy analysis, focusing espcially on decision making and policy costs and benefits.

WASFBY, STEPHEN L., **The Impact of the United States Supreme Court** (Homewood, I11.: Dorsey, 1970) Nonquantitative analysis of the court's impact on public policy, Attempts to develop a theory of impact.

WELBORN, DAVID M., **Governance of Federal Regencies** (knnoxville: University of Tennessee Press, 1977). A valuable and perceptive study of the organization, operation , and decision making of the "big seven" independent regulatory commissions.

WHOLEY, JOSEPH S., et., **Federal Evalution Policy** (Washington, D.C: Urban Institute, 1970). Survey and assessment of the extent and quality of social policy evaluation by federal administrative agencies.

WILLIAM, WALTER L., **Social Policy Analysis and Research** (New York: American Elsevier, 1971). Solid introduction to the systematic evaluation of social policies.

WOLMAN, HAROLD, **Politics of Fedral Housing** (New York: Dodd, Mead, 1971). Succinct analysis of the information and implementation of public housing policies.